UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

SUR

# LES MONOPOLES EN INDO CHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le jeudi* 24 *avril* 1913, *à* 1 *heure* 1/2

PAR

**Bernard-Marcel PEYROUTON**

*Président* : M. LESEUR, *professeur.*

*Suffragants* : MM. TRUCHY, *professeur.*
ALLIX, *agrégé.*

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551423_0017

# THÈSE

POUR

# LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

SUR

# LES MONOPOLES EN INDOCHINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le jeudi 24 avril 1913, à 1 heure 1/2*

PAR

**Bernard-Marcel PEYROUTON**

*Président* : M. LESEUR, *professeur.*

*Suffragants* : MM. TRUCHY, *professeur*
ALLIX, *agrégé.*

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PARIS
ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
11, Rue Victor-Cousin, 11

1913

ÉTUDE

SUR

# LES MONOPOLES EN INDOCHINE

## INTRODUCTION

Toute politique coloniale se ramène à une politique financière, et dans ce domaine deux ordres de problèmes s'offrent à l'attention de la puissance colonisatrice ; il convient d'abord d'examiner les facultés contributives du pays, de rechercher les moyens les mieux appropriés au but que doivent se proposer les pouvoirs publics : tirer de la population le plus de ressources possible, sans toutefois nuire à la prospérité de la colonie ni heurter les habitudes, les traditions des autochtones, sans davantage léser les intérêts des colons établis ou futurs.

Ces questions sont en connexité étroite avec l'état politique, économique et social du pays. Leur solution exige chez celui qui détient le pouvoir des qualités d'observation mesurée, de psychologie intuitive. Elles sont l'essence même du problème financier.

Les principes du régime fiscal étant déterminés, le problème se pose de savoir quelle est la meilleure organisation budgétaire. Y a-t-il lieu d'instituer un seul budget qui, réunissant toutes les recettes, assurera le service de toutes les dépenses ? ou bien faudra-t-il établir côte à côte divers budgets dont les revenus limités correspondront à certaines charges précises ? enfin, suivant quels principes directeurs ce ou ces budgets seront-ils exécutés ? à quel contrôle seront-ils soumis ?

Nous nous proposons d'étudier tout d'abord, d'une façon très synthétique, l'organisation budgétaire de l'Indo-Chine. Il n'est pas de notre sujet d'examiner dans leur complexité les divers budgets municipaux, provinciaux, locaux, et le budget général dont la superposition constitue le très vaste édifice financier de l'union indo-chinoise, mais bien d'analyser les raisons qui ont amené M. le Gouverneur général Doumer à concevoir le principe même du budget général, instrument d'empire ; nous ferons ressortir les circonstances qui à un moment déterminé ont rendu nécessaire la création d'un organe financier distinct, dominant les budgets locaux, mesure qui a donné à notre Indo-Chine une large impulsion d'ensemble, a créé l'unité dans la diversité.

Toutefois, quelque suggestive que soit cette évolution, nous ne ferons qu'en esquisser les phases. Notre étude portera plus spécialement sur les trois grands

monopoles indo-chinois : alcool, opium, sel, dont le produit constitue la presque totalité des recettes du budget général ; ce sont encore, suivant la métaphore déjà ancienne de M. Doumer, les trois bêtes de somme du budget général. Nous montrerons ensuite quelles ont pu être les conséquences de ce régime fiscal au double point de vue économique et politique, et, devant certaines constatations qu'il nous sera donné de faire, nous examinerons s'il n'y a pas lieu de modifier l'état de choses actuel.

Nous traiterons cette partie purement critique de notre travail avec toute la circonspection et l'objectivité voulues, nous bornant à présenter les divers systèmes considérés dans les milieux coloniaux comme susceptibles de remplacer éventuellement les monopoles. Il nous a paru qu'à l'heure où le nouveau gouverneur général de l'Indo-Chine se proposait de réformer les impôts indirects, cette étude présentait un intérêt évident d'actualité.

Le décret du 31 juillet 1898, véritable charte financière de l'Indo-Chine, traduit une conception nouvelle de notre politique coloniale, — de nos jours, en effet, à l'autorité souvent un peu étroite qu'exerçait jadis sur les colonies une administration métropolitaine jalouse de ses prérogatives, on a substitué un régime de liberté relative; et pour préparer cet état de self-government que semblent devoir réaliser dans l'avenir nos colonies les plus prospères, on

a compris la nécessité de les doter d'une personnalité morale, de leur accorder l'autonomie financière.

Le décret du 31 juillet 1898 a servi de modèle à ceux du 18 octobre 1904 et du 11 février 1906 qui ont, conformément aux tendances récentes, organisé les gouvernements généraux de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale françaises. Il a de ce fait la valeur d'un prototype. D'autre part ce n'est pas une création spontanée ; il se rattache logiquement à une longue suite de réformes financières, presque toutes inspirées de cette idée « que les Colonies doi-« vent puiser avant tout dans leurs propres forces « les moyens de se soutenir » (1).

On sait que la France s'installa d'abord dans la partie méridionale de l'Empire d'Annam, c'est-à-dire la Cochinchine actuelle; en 1861 elle annexe les 3 provinces de Saïgon, de Mytho, de Bien-Hoa, et sanctionne cette conquête par le traité du 5 juin 1862. En 1867 l'amiral de la Grandière s'empare des provinces de Ving-Long, de Chaudoc et de Ha-tien. Leur réunion constitua la Cochinchine qui fut placée sous l'autorité exclusive de la France. L'administration de notre nouvel établissement fut d'abord confiée à la Marine : A la tête de la Colonie, un gouverneur, le plus souvent un amiral, détenteur de tous

1. (Lettre de M. le Marquis de Chasseloup Laubat, ministre de la Marine, au gouverneur de la Cochinchine, amiral de La Grandière.)

les pouvoirs métropolitains; sous ses ordres des officiers qui remplacent les anciens mandarins; maintien de l'armature sociale annamite, de la commune en particulier, — telles sont les caractéristiques essentielles et heureuses d'un régime connu sous le nom de « gouvernement des amiraux ».

En 1880, la République, en conformité avec ses traditions propres, adoucit ce que cette organisation pouvait avoir d'un peu autoritaire. Elle admit les indigènes à la discussion des affaires publiques, institua des assemblées électives, remplaça les amiraux par des fonctionnaires civils. Au Cambodge, le traité de 1863 nous avait simplement concédé un droit de protectorat. La monarchie de Pnom-Penh subsistait avec tout son absolutisme théocratique ; ce ne fut qu'en 1884 (1) que l'action de la France se manifesta d'une façon plus effective; en principe la souveraineté royale était respectée, mais tous les fonctionnaires cambodgiens étaient soumis au contrôle de nos résidents; certains services comme les finances, les travaux publics, étaient assurés par des agents français.

Puis ce fut la conquête du Tonkin et l'occupation progressive, pacifique de l'Annam. Ici nous maintenons l'organisation indigène ; nous nous réservons seulement avec la surveillance de la politique géné-

1. Traité du 17 juin 1884.

rale la direction de certains services. Notre contrôle s'étend à toute l'administration. Le roi d'Annam qui conservait l'appareil extérieur de la puissance délégguait au Tonkin un haut fonctionnaire de sa Cour : le Kinh-luoc ou vice-roi. Les provinces frontières du Nord restaient soumises au pouvoir militaire.

L'Indo-Chine française comprenant la réunion de ces diverses zones d'influence fut placée en 1887 sous la haute autorité d'un gouverneur général à qui le décret du 21 avril 1891 reconnut des pouvoirs de proconsul.

M. Doumer de 1897 à 1902 accentua le mouvement d'unification déjà commencé sous ses prédécesseurs ; il créa les grandes directions techniques, véritables ministères relevant de son autorité immédiate ; depuis, une réaction légère s'est fait sentir contre cette centralisation jugée par certains comme un peu excessive.

# PREMIÈRE PARTIE

## EXAMEN SYNTHÉTIQUE DE L'ORGANISATION FISCALE ET BUDGÉTAIRE DE L'INDO-CHINE AVANT LE DÉCRET DU 31 JUILLET 1898.

Ce rapide exposé de l'histoire administrative de l'Indo-Chine nous permettra de constater à quel point furent parallèles l'évolution des réformes politiques de notre grande colonie et celle de son organisation budgétaire. Avant 1898 on se trouve en face de pays indépendants, leurs finances restent spécialisées. A partir de 1898 tout en conservant chacun une certaine autonomie, ils sont groupés en une vaste fédération dont l'organe supérieur, le Gouvernement Général, tire toute sa puissance de l'institution d'un budget qui lui est propre.

# CHAPITRE PREMIER

## Organisation fiscale de l'Indo-Chine avant 1898.

### SECTION A

#### Régime indigène.

Dans les pays annamites l'organisation sociale repose tout entière sur ces deux collectivités : famille, commune ; le pouvoir central ignorait l'individu ; il le considère uniquement comme partie intégrante d'un tout ; c'est à la commune et à ses dirigeants que la Cour de Hué s'adresse pour la fixation du taux des impôts et pour les opérations de recouvrement ; cette organisation grégaire donnera comme un caractère d'abonnement forfaitaire à la presque totalité des impôts annamites. En fait, seuls les droits de douane, de navigation, la ferme de l'opium étaient nettement des taxes indirectes.

*L'impôt personnel* est une capitation due en principe par tout anamite et non indigent de 18 à 60 ans ; toutefois certains madarins n'y sont pas soumis ; mais cette exemption n'est pas un privilège de caste jalouse ; elle est attachée à certains grades accessibles

à tous. On distingue donc, au point de vue du paiement de l'impôt personnel, deux catégories d'individus : les inscrits *dân-bô* et les non inscrits *Dân-ngoâí-bô*.

L'impôt (1) était payable en argent tous les cinq ans (année Kén) ; on procédait à un nouveau recensement des inscrits sous la surveillance des fonctionnaires royaux délégués à cet effet.

*L'impôt foncier* porte sur toutes les terres appartenant à des particuliers ou aux communes, exception faite de celles composant le domaine public. L'impôt foncier est perçu annuellement ; les terres sont tarifées à l'unité de surface (2) suivant la nature des cultures ; mention en est faite sur un registre *ad hoc*, le diâ-bô, remis à jour les années (ken). A l'origine, les délégués du roi intervenaient effectivement dans toutes les opérations fiscales, mais peu à peu l'action du pouvoir central se fait moins sentir ; en fait, ce furent les communes qui dressèrent leur cadastre. L'État accepte sans les contrôler les déclarations de la commune. Celle-ci répartit ensuite l'impôt entre ses membres comme elle l'entend ; elle est solidairement responsable vis-à-vis de l'État des contributions im-

1. Il comprenait deux parties : la capitation proprement dite, l'argent du corps — than-tien — et l'argent des biens — man-tien —. Le man-tien était destiné à compenser les pertes possibles provenant du bris des sapèques et de la rupture *du lien* des ligatures.

2. Unité de surface : carré de 150 thuoc de côté : en numération métrique, 49 ares, 70 centiares 25.

posées à ses habitants. C'est une personne morale, autonome, au sens le plus compréhensif du terme. Elle est, avons-nous dit, la cellule constitutive de l'organisation sociale annamite. Elle fait songer au mir russe, au taddert kabyle, au hoarep de la Suède médiévale.

*La corvée.* — La commune doit assurer, au profit du roi, le service de la corvée dont la durée variait suivant les nécessités. Les mandarins provinciaux saisis par l'autorité supérieure d'un projet de travaux publics répartissaient les charges entre les communes proportionnellement au nombre des inscrits. Les impôts : capitation, contribution foncière, corvée, ne frappaient que l'annamite.

*Taxes sur les Chinois.* — Mais de nombreux Chinois résidaient dans l'étendue du royaume ; ils s'étaient rapidement créé des situations prépondérantes dans le commerce et l'industrie qu'ils avaient, pour ainsi dire, accaparés à leur profit. Il y avait là une matière imposable trop abondante pour que la cour de Hué ne cherchât pas à en tirer profit ; elle le pouvait avec d'autant plus d'aisance que les Chinois étaient déjà groupés en congrégations fortement unies. Ici encore l'État ignore l'individu. C'esl le réprésentant obligé et responsable de la congrégation, le Bang-Truong, qui traite au nom de la communauté (1).

1. Une organisation analogue se trouve de nos jours à Papeete. (Établissements français de l'Océanie.)

On avait ainsi le plus souvent recours aux Chinois pour l'imposition de certains objets de consommation et, en général, pour la perception des impôts indirects. Ils assuraient moyennant une redevance fixe au trésor de Hué la manipulation et la vente de l'opium, le commerce des nids d'hirondelles et de la cannelle ; ils étaient fermiers des pêcheries, des salines, recouvraient le montant des droits de douane de province à province et, aux fontières du royaume, les droits de navigation sur les jonques de mer et de rivière.

*L'impôt sur le sel.* —La production et le commerce du sel étaient libres ; on ne peut signaler qu'un essai de monopole de cette denrée, en 1416, par le gouverneur chinois Tian Phuoc ; une seule taxe frappait les terrains salifères proportionnellement à la superficie ; elle était payable en nature ou en argent ; le sel était en outre frappé d'un droit de douane s'élevant soit à 1/10, soit à 1/40 des quantités exportées suivant le lieu de destination.

*Les droits sur l'alcool.* — La fabrication de l'alcool de riz était également libre. Les possesseurs d'alambic devaient payer à la commune 40 ligatures par an pour les grands alambics, 30 pour les autres.

*Sur les pêcheries.* — Le gouvernement annamite affermait le droit de pêcher. Les contractants étaient tantôt les particuliers les plus offrants, des Chinois le plus souvent, tantôt les villages riverains ; les cours

d'eau étaient divisés en zones où la pêche était soumise à une redevance fixée par le fermier. La navigation restait libre ; les pêcheurs étaient groupés par van et avaient à leur tête un représentant, un van truong, qui parlait et agissait en leur nom auprès des mandarins provinciaux et des autorités communales, Les revenus de l'empire comprenaient encore quelques menues taxes assises sur des objets de production purement locale (miel des forêts de Hatien, plumes d'oiseaux de Rach Gia ; elles étaient payables en nature ou en argent) ; des thuc san ou redevances particulières dues par certains villages producteurs de spécialités ; elles étaient payées en nature à l'empereur. Celui-ci prélevait ainsi une sorte de dîme sur la cire d'abeilles des villages Lap Ho, sur les essences forestières cultivées dans certaines agglomérations du pays Moi.

*Droits de navigation.* — Les propriétaires de sampans et de jonques devaient acquitter un droit de navigation assis sur la circulation des barques et non sur leur possession ; le tarif variait avec la largeur des embarcations. Les droits de douane comprenaient surtout des taxes d'importation ; leur quotité était déterminée par la nature des cargaisons, l'origine des navires, leur tonnage ; les navires mouillés dans les ports d'Annam ne pouvaient embarquer certains produits dont l'exportation était interdite : les riz et paddys par exemple, ou dont l'empereur s'était à titre

exclusif réservé la propriété tels que l'or, le corail rouge et l'ambre.

On voit à quel point cette autonomie si caractéristique des communes et des corporations en Annam avait facilité la tâche du Gouvernement impérial. Son action ne s'appliquait qu'à un nombre très restreint de personnes morales. La monarchie annamite présentait ainsi une synthèse harmonieuse de deux formes de gouvernement qui semblent aujourd'hui antinomiques : un pouvoir central absolu, théocratique (1) et paternel (2) d'une part, une démocratie régionaliste, décentralisée de l'autre.

Nous reproduisons, à titre de curiosité, le tableau dressé par Louvet d'un budget royal :

| | |
|---|---|
| Contributions directes : | |
| Impôt foncier . . . . . | 12.000.000 francs |
| Taxe personnelle. . . . . | 1.000.000 — |
| — des Chinois. . . . . | 1.000.000 — |
| — des Métis . . . . . | 1.200.000 — |
| Total . . . . . | 15.200.000 francs |
| Contributions indirectes : | |
| Douanes . . . . . | 3.000.000 francs |
| Ferme opium . . . . . | 8.000.000 — |
| Réserves royales. . . . . | 10.000.000 — |
| Total. . . . . | 21.000.000 francs |
| Total : 36.200.000 francs | |

1. L'empereur est le « mandarin du ciel sur la terre ».

2. Il est aussi le « père et mère de son peuple ».

Cet état ne saurait avoir qu'une valeur d'approximation. Aucun document spécial ne faisait ressortir en Annam, comme de nos jours le budget, l'énumération des recettes et des dépenses.

## SECTION B

### Régime français

a) *Impôts directs.* — Dès notre établissement en Indochine, nous modifiâmes sur certains points cette organisation un peu lâche si opposée aux idées françaises de contrôle permanent et minutieux. En Cochinchine, le Gouvernement des amiraux poursuivit la suppression des mandarins et les remplaça par des inspecteurs d'abord, par des administrateurs ensuite. Ceux-ci nouèrent des relations étroites avec les autorités communales indigènes ; surveillèrent de près la confection des rôles ; entreprirent dès 1887 l'établissement d'un nouveau cadastre ; substituèrent aux corvées supprimées dès 1881 des prestations réglementaires régies par la loi française de 1836. Et ainsi, peu à peu, s'établissait en Cochinchine un régime d'administration directe qui lui donne encore de nos jours une physionomie particulière dans la fédération indochinoise.

Le traité de protectorat du 6 juin 1884 laisse subsister au Tonkin les mandarins provinciaux ainsi que les phus et les huyèns. Mais ils ne jouent plus qu'un

rôle *épisodique* pourrait-on dire. Les résidents français suivaient de près toutes les opérations fiscales, assuraient, avec l'aide des quan-bô, la perception de l'ancien impôt, s'attachaient à la revision des rôles ; sous leur direction, les registres portèrent des indications précises ; on y inscrivit les mutations au fur et à mesure qu'elles se produisaient ; les non-inscrits de l'ancien régime furent assujettis à une taxe personnelle dont on unifia le tarif en 1897. Cette nouvelle organisation raisonnablement centralisatrice maintenait dans toute son originalité la commune qui restait seule chargée et responsable de la perception individuelle.

Il fallait avant tout conserver la commune qui, chez les Annamites, est la forme sociale spontanée, celle qui traduit le mieux le génie collectiviste de la race. C'était une nécessité politique dont le premier effet était de faciliter la tâche des administrateurs français : « Grâce à la commune anamite, écrira plus tard « M. Doumer, nous avons en face de nous, non pas « des millions d'hommes dont il faut considérer « individuellement les besoins, les intérêts, les sen- « timents, mais quelques milliers de collectivités « bien organisées disciplinées, et dont nous n'avons « à connaître que le Conseil des notables. La petite « république autonome dans la limite des intérêts « locaux que constitue la commune annamite, débar- « rasse l'administration de la plus grande part des

« difficultés et des soins qu'elle aurait dans tout autre « pays à population nombreuse et active. »

Le traité de 1884 ne donna pas en Annam les résultats escomptés. On pensait qu'en face d'une royauté désuète et puérilement formaliste l'action de nos représentants serait très influente sur la Cour de Hué. Les faits donnèrent un démenti à ces espérances : « Les fonctionnaires indigènes administraient l'An- « nam sous le contrôle impuissant de nos représen- « tants. Les quan-Bô percevaient les corvées comme « par le passé. Les finances de l'empire restaient « mal connues malgré la présence de deux délégués « européens aux ministères compétents. Les réfor- « mes présentées au Conseil de Régence se heurtaient « à l'inertie de quelques-uns de ses membres hosti- « les à toute innovation. L'action du protectorat « demeurait plus nominale que réelle (1). »

C'est en Annam que se faisait sentir plus qu'ailleurs le besoin de réduire l'hostilité sourde de nos protégés, d'assurer une surveillance générale plus étroite en donnant à nos résidents des moyens d'action plus étendus.

L'ordonnance royale du 27 septembre 1897, appliquée par arrêté du Gouverneur général du 28 septembre de la même année, en supprimant le Conseil de Régence et en proclamant la majorité du roi Thanh

1. Baffeleuf. *Les impôts en Annam.*

Thaï rendit l'exercice du Protectorat vraiment efficace et utile.

Une seconde ordonnance du 26 août 1898 assura la délégation au gouvernement français de tous les pouvoirs du roi en matière financière. Le paiement en nature de l'impôt direct, forme courante de perception en droit indigène, fut graduellement supprimé sous notre domination ; il ne se retrouve en 1898 que dans l'Annam central et dans les territoires militaires du Tonkin. On consentit en faveur du roi et de sa famille une dotation annuelle inscrite au budget du protectorat dont le montant correspondait approximativement au produit des anciens impôts.

L'administration française s'attacha à diversifier les formes fiscales de façon à saisir de plus en plus la matière imposable. C'est ainsi que notre occupation donnant une plus-value sensible à la richesse urbaine on réglementa, en augmentant sa portée, l'impôt foncier dans les centres, on assujettit en outre tout français ou étranger exerçant un commerce ou une industrie, au paiement d'une patente. Mais toutes ces innovations ne constituaient qu'un appoint dans un budget restreint d'ailleurs.

b) *Les impôts indirects. — Douanes* (1). — Notre acti-

1. On ne trouvera ici que ce qui concerne les droits de douanes et quelques autres taxes : droits de navigation, de phare, etc... ; nous réservons pour les étudier en bloc dans les chapitres suivants les modifications successives apportées par l'administration française au régime indigène de l'alcool, du sel et de l'opium.

vité réformatrice s'appliqua surtout aux impôts indirects, elle en renouvela les bases, en augmenta le produit. Déjà à ce moment se manifestait une tendance qui préparera l'épanouissement ultérieur du régime de 1898 (2). Elle s'expliquait par les qualités multiples dont la doctrine pare à l'envi l'impôt indirect. C'est un peu, dit-on « un thermomètre social ». Il est plus ou moins productif suivant que la fortune publique augmente ou diminue, que les transactions s'étendent ou se réduisent ; il a l'avantage d'être la rémunération d'un service rendu, le prix d'une marchandise livrée dont l'achat reste spontané ; il évite en principe les contacts trop fréquents entre l'imposé et le collecteur ; c'est l'impôt anesthésique. Nous verrons, par l'examen détaillé des monopoles indo-chinois, que les faits, dans leur complexité fuyante, ne se plient pas toujours à la belle ordonnance des théories.

Le traité du 15 mars 1874, passé par le lieutenant de vaisseau Philastre avec Tu-Duc nous confiait sur l'Annam un protectorat embryonnaire dont le caractère incertain amena dans la suite des complications multiples et justifia le qualificatif de « traité désastreux » qui lui fut attribué. L'amiral Krantz signait le 31 août 1874 un traité commercial complémentaire. L'article 1er de cette dernière convention portait que conformément aux stipulations de l'article 11

1. Décret du 31 juillet 1898 créant le budget général.

du traité du 15 mars, le roi d'Annam ouvrait au commerce étranger, sans distinction de pavillon ou de nationalité, les ports de Thin-Wal, de Nin-Haï, la ville de Hanoï et le fleuve Song-Koï depuis la mer jusqu'à la frontière chinoise.

Les marchandises à leur entrée et à leur sortie étaient frappées d'un droit de 5 °/₀ *ad valorem* élevé à 10 °/₀ pour le sel et les grains et applicable pendant dix ans (art. 11).

Le tarif était réduit de moitié pour le trafic entre la France, Saïgon, le Yun-Nan et les ports visés à l'article 1er. Le commerce des armes et munitions de guerre était interdit. Celui de l'opium restait assujetti à une réglementation spéciale établie par le gouvernement annamite, l'exportation de la soie et du bois de gô-hein était soumise à l'approbation de la Cour de Hué. L'article 6 visait la création d'un corps de fonctionnaires français dirigeant le service des douanes, chargé d'assurer la perception des droits et d'éviter les conflits qui pourraient naître entre les étrangers et les autorités indigènes.

Ce *modus vivendi*, disions-nous, n'avait pas donné ce qu'on en attendait ; le roi Tu-Duc entretenait des intelligences secrètes dans la Cour de Pékin, il fallut l'action héroïque du Commandant Rivière dans le delta, et le traité de 1884 pour l'amener à résipiscence. Ce nouvel acte réalisait ce que le traité de 1874 n'avait qu'indiqué.

Dans tout le royaume les douanes réorganisées sont *entièrement* confiées à des administrateurs français (art. 11). Les lois et règlements concernant les contributions indirectes, le régime et le tarif des douanes... de la Cochinchine sont applicables aux territoires de l'Annam et du Tonkin (art. 12).

Or il n'existait pour ainsi dire pas de douanes en Cochinchine ; les produits de toute provenance entraient en franchise, ils n'avaient à supporter que quelques droits fiscaux, ainsi on abrogeait une réglementation précise sans lui substituer quoique ce fût de déterminé. Ce régime indécis fut cause que des conflits nombreux s'élevèrent entre les commerçants et la direction des douanes ; l'administration chercha à les apaiser en édictant le 27 octobre un règlement dont l'article 19 portait : « En attendant que « le régime commercial soit définitivement arrêté, les « droits de douanes à l'importation comme à l'ex- « portation resteront conformes aux taxes fixées par « le traité du 31 août 1874. »

Ce régime de droits *ad valorem* (5 et 2 1/2 °/₀) resta en vigueur de 1884 à 1886 avec seulement quelques modifications de détail.

Le décret du 27 février 1886 organisait le protectorat de l'Annam-Tonkin inscrivant à son budget les dépenses civiles. A ces dépenses nouvelles il fallut des recettes correspondantes et la décision qu'on prit alors de faire porter sur les douanes le poids des

charges nouvelles fait pressentir le décret de 1898 qui affectera aux dépenses du budget général de l'Indo-Chine le produit des impôts indirects sous leur double forme : douanes et régies. Suivant le nouveau système le bénéfice de la détaxe de 2 1/2 °/₀ dont pouvaient profiter à l'importation les marchandises françaises ou nationalisées était subordonné à la production d'un passavant ; un arrêté du 6 septembre 1886 frappait d'un droit de 20 °/₀ l'introduction de monnaie de cuivre et de zinc sur le territoire de protectorat les produits indigènes transportés en cabotage d'un point à un autre de la côte devraient payer des droits d'exportation. Cette dernière mesure entre autres suscita les réclamations des négociants de l'Annam et du Tonkin qui se plaignaient aussi des modes d'application des tarifs et de l'évaluation du prix des marchandises. Les commerçants métropolitains désiraient un tarif préférentiel. Ce fut à cette époque que Paul Bert fut nommé résident général de l'Annam-Tonkin ; dans un discours qu'il prononçait à Hanoï, dès son arrivée, il exprima l'intention très nette de ne « consentir que des douanes commerciales » ; il voulait un régime qui conciliât les intérêts opposés des producteurs français et des consommateurs annamites, qui assurât une prépondérance légitime à notre commerce sans cependant réduire à rien le trafic étranger. Avant même que son projet parût, la Chambre des députés, dans sa séance du 11 février

1887 approuvait l'article 47 de la loi des finances soumettant les marchandises d'origine étrangère importées en Cochinchine, Cambodge, Annam, Tonkin aux droit du tarif général. Aussitôt le résident général frappait les produits, étrangers à l'importation, de droits spécifiques, il exemptait de tous droits les produits français ; les marchandises exportées d'Annam, Tonkin devaient acquitter certains droits énumérés dans un tableau annexe.

Le décret du 8 septembre 1887 créait l'union douanière indo-chinoise ; il maintenait en outre le principe de la franchise pour les produits importés de France, d'Algérie, des Colonies, sous réserve du transport en droiture. Les commerçants français estimèrent cette garantie insuffisante ; l'Indo-Chine protesta contre le caractère purement fiscal de certaines taxes et d'une façon plus générale contre tout le système de 1887 qui lui imposait des charges très lourdes (1) sans répondre pour cela aux espoirs des importateurs.

Les Chambres de commerce d'Haïphong et de Saïgon se firent l'interprète des doléances locales et sollicitèrent le rétablissement des droits de 5 °/₀ *ad valorem* sur toutes les marchandises. Le décret du 9 mai 1889 et un arrêté local du 6 juillet 1889 sans tou-

1. Rapport du directeur des douanes de Cochinchine. La moyenne des taxes spécialisée était de 15 °/₀, quelques-unes s'élevaient à 48 °/₀ et 80 °/₀.

tefois faire suite intégralement à cette proposition modifiaient sur certains points le tableau annexé au décret du 8 septembre 1887. Le décret du 9 mai 1889 réduisait, supprimait même certains droits purement fiscaux qui grevaient les produits étrangers n'ayant pas de similaires ou de succédanés en France ni dans les Colonies.

Le 6 juillet 1889 l'autorité locale revisait les tarifs des droits frappant les marchandises exportées. Les nouvelles taxes variables dans leur quotité s'élevaient en moyenne à 5 °/₀. C'était une satisfaction indirecte accordée aux protestataires. Ce nouvel essai tenté par l'administration pour concilier à la fois les intérêts de l'industrie française et ceux du commerce indo-chinois ne reçut pas l'approbation unanime. Des intérêts, aussi complexes que ceux qui étaient en jeu ne pouvaient être harmonisés par un seul texte, si souple fût-il, et quelqu'intentions qu'aient eu ses rédacteurs de ménager les situations acquises. Le Parlement avair été amené à considérer les Colonies comme des membres détachés de la France ; il les soumit à un régime uniforme, on leur étendit les dispositions de la loi protectionniste du 11 janvier 1892. L'article 3 appliquait les mêmes droits qu'à leur entrée en France aux produits étrangers importés dans les pays de protectorat de l'Indo-Chine ; il y était aussi prévu que des décrets en forme de règlement d'administration publique, rendus sur le rapport du

ministre des Colonies et après avis des Conseils généraux ou Conseils d'administration des Colonies détermineraient les produits qui exceptionnellement seraient soumis à une tarification spéciale.

La loi du 11 janvier 1892 complétée pour l'Indo-Chine par le décret du 29 novembre 1892 qui n'avait fait que reproduire avec quelques légères variantes le tableau proposé par le Conseil colonial de la Cochinchine consacraient l'entrée en franchise des produits de la France et de ses Colonies ; en principe le tarif général métropolitain et le tarif minimum s'appliquaient à toutes les marchandises étrangères importées en Indo-Chine sauf quelques exceptions limitativement énumérées en un tableau annexe (1). Ces tarifs d'importation subsistaient à peu près intacts jusqu'en 1897 tant que cette tentative nouvelle satisfît davantage le commerce local que ne l'avaient fait les systèmes antérieurs. Les droits de sortie (2) furent réglés d'une façon symétrique, les marchandises à destination de France ou de ses Colonies étaient exemptées sauf certains produits bruts ou

1. Exemption de quelques objets de première nécessité d'origine asiatique : produits alimentaires, bois, bambous, réduction des taxes portant sur les poteries, les vins de Chine. Relèvement des droits frappant les broderies, soies et tissus chinois. Taxation de 5 à 10 °/₀ *ad valorem* de certaines espèces médicinales, éventails, chapeaux importés de Chine.

2. Décret du 6 juillet 1889 modifié le 28 mai 1892.

fabriqués soumis à des taxes spécifiques que prévoyait un tableau annexe.

Un droit complémentaire de statistique frappa dès 1887 les produits importés en Indo-Chine : en 1889 on l'étendit à l'exportation, puis en 1892 à tous les mouvements déclarés en douane. Des droits de (1) phare, d'ancrage, des taxes de navigation renouvelées de l'ancien état de choses complétaient ce système.

Le régime fiscal du Laos resta jusqu'en 1898 à peu près inorganique ; les populations, sauf peut-être celles relevant de l'autorité des rois de Bassac ou de Luang-Prabang vivaient d'une vie trop primitive pour qu'on pût les enserrer dans une fiscalité étroite. L'administration française se contenta d'établir un impôt personnel, des prestations de quotité variable quelques taxes de sortie ; on admit même dans certaines régions la perception en nature.

Au Cambodge nous nous trouvâmes au contraire en présence d'une royauté fortement organisée qui

1. Arrêté du 6 septembre 1886 qui soumettait tous navires français et étrangers à un droit de tonnage variable suivant la nationalité. Ce régime fut étendu aux barques indigènes par l'arrêté du 17 octobre, 1886, aux jonques annamites de cabotage par celui du 1er mars 1888. A partir du 15 février 1889 on réduisit à nouveau la portée de cette taxation. Seuls y furent soumis les navires français et étrangers. Les arrêtés du 1er mai 1892, du 21 décembre 1895, définitifs en la matière, fixèrent à 0,05 ou 0,50 par tonneau de jauge le droit que devaient payer les navires de commerce français ou étranger chargés ou non.

gardait comme un reflet de la gloire du vieil empire des Khmers et dont les dignitaires avaient un double caractère politique, religieux ; les recettes du roi du Cambodge comprenaient (1) :

Le produit des monopoles de la vente de l'opium, de la fabrication et de la vente des alcools de riz.

Certaines taxes représentatives de l'impôt foncier qui revêtaient le caractère d'un impôt de consommation : dîme sur le paddy, droits sur le bétel, le poivre... :

Les revenus du domaine (2);

La patente des marchands chinois ;

L'impôt personnel les corvées ;

La ferme des jeux (3) ;

1. Norodom avait affermé tous les impôts de son royaume se réservant la seule peine d'en toucher le produit.

2. Le roi, et ceci rappelle nos costumes féodales, avait sur toutes les terres de son royaume un droit de propriété éminent, il ne percevait d'ailleurs de fermage qu'à titre exceptionnel. Seules en effet la jouissance des pêcheries du grand Lac, des berges du fleuve, l'exploitation des forêts étaient soumises au paiement d'une redevance.

3. On se rappelle à ce propos l'affaire Inkanthor qui en 1900 passionna l'opinion publique et dont le principe se rattache en partie à cette institution des jeux d'État. Inkanthor prince royal, fils de Norodom, était venu en France chargé par son père d'exposer au gouvernement français certains griefs contre l'administration locale. Les revendications de Norodom étaient multiples, une des mesures qui l'avaient le plus froissé dans sa dignité de souverain et aussi « lésé dans ses intérêts pécuniaires était la suppression de la ferme des jeux. Le jeu des trente-six bêtes jusqu'en 1880 et le bac-quan avaient été affermés par Norodom à un chinois nommé Loc-Valhin contre le versement

Le produit des douanes intérieures dressées de province à province.

Le protectorat supprima ces deux dernières sources de bénéfices, il étendit en outre au Cambodge le régime douanier de la Cochinchine.

Nous avons jusqu'ici passé en revue les différentes taxes dont le produit alimentait le budget de chacune des provinces qui, une fois confédérées, formèrent l'Indochine française ; il nous reste, avant d'entreprendre l'examen du décret du 31 juillet 1898, à esquisser l'organisation budgétaire proprement dite.

annuel de 40.000 dollars plus 400 taels d'or. Le contrat arrivait à expiration fin 1899. Un autre chinois, du nom de Liou-Kiou, offrit au roi 140.000 dollars et 400 taels d'or, environ 350.000 francs. A ce moment la résidence craignant sans doute l'agitation permanente qu'entretenait dans le peuple la fièvre du gain et aussi les perturbations économiques, conséquence de l'instabilité de la fortune publique supprima les jeux ; cette décision fut rapportée au mois de février par M. Doumer. Le 1er août 1900 la ferme qui constituait en dehors de sa liste civile d'ailleurs réduite, le dernier revenu personnel du roi fut de nouveau supprimé.

## CHAPITRE II

### Organisation budgétaire avant le décret du 31 juillet 1898

a) *Cochinchine.* — Au moment de la conquête de la Cochinchine le régime financier des Colonies françaises s'inspirait des principes fixés par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 (1). Cette législation posait la nécessité de l'autonomie budgétaire tempérée largement d'ailleurs au profit des Colonies par la mise à la charge du budget de l'État des dépenses de souveraineté. On englobait d'ailleurs dans cette dernière catégorie les charges les plus diverses : c'est ainsi que l'État assurait le service des dépenses militaires, des dépenses de gouvernement, d'intérêt commun, d'administration générale, de justice, des cultes, de l'instruction publique, des travaux et services des ports. Les autres dépenses étaient à la charge des Colonies. Ceux de nos établissements dont le budget accusait

1. Les dispositions de ce texte furent étendues aux colonies autres que les Antilles et la Réunion par des décrets spéciaux.

une plus-value des recettes par rapport aux dépenses pouvaient être appelés à servir une contribution au budget métropolitain. Ceux qui marquaient un déficit pouvaient recevoir des subventions du pouvoir central. La loi de finances réglait la quotité de ces versements réciproques.

Ce système d'une inspiration très généreuse, puisque aussi bien la métropole donnait beaucoup plus qu'elle ne recevait, fut appliqué en Cochinchine par le décret du 10 janvier 1863, toutefois on restreignit la portée des libéralités métropolitaines ; il faut voir dans le décret de 1863 comme l'indication des théories actuelles affirmées par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et dont l'expression juridique définitive est la loi du 13 avril 1900 qui consacre l'autonomie financière des Colonies. L'article 1er du décret de 1863 met à la charge du budget local toutes les dépenses autres que celles des services militaires et de la marine, les traitements du gouverneur et du trésorier lesquels restent à la charge de l'État (1).

L'État percevait en Cochinchine quelques recettes correspondantes. C'est ainsi qu'on colligeait à son profit les retenues pour pensions, le produit de la vente ou de la concession d'objets payés sur les fonds du

1. Le service des pensions civiles accordées en vertu de la loi du 9 juin 1853 avait été assuré jusqu'en 1885 par la caisse des invalides, la loi du 21 mars 1885 l'inscrivit au budget général de l'État qui de ce fait subit indûment une charge très onéreuse.

Trésor, le montant de certaines contributions de guerre ; il recueillait aussi le contingent annuel prévu par le sénatus-consulte de 1854 : la quotité en variait avec la prospérité financière de la Cochinchine (1).

Au-dessous du budget local se trouve le budget de l'arrondissement, circonscription administrative dirigée par un résident, qui correspond à l'ancienne province annamite. L'arrondissement doté de la personnalité financière (2) a donc à régler les dépenses occasionnées par les travaux d'ordre vicinal (chemins, canalisations) l'entretien des écoles de canton, etc... ; les principales recettes sont fournies par les centimes additionnels aux impôts directs, des subventions du budget local, des prestations rachetées. Au-dessous encore, à la base même de l'édifice financier, se trouve le budget communal ; certains des services qu'il assure rappellent les travaux collectifs qu'entreprennent les associations de communes en France ou les syndicats de propriétaires ru-

1. En 1869 : 1.500.000 francs, en 1885 : 2.200.000 francs, en 1893 : 5.000.000 francs, la Cochinchine fut longtemps la seule Colonie qui versa intégralement le contingent imposé. Elle participa aussi dans une très large mesure à des dépenses de souveraineté dont elle ne devait profiter que d'une façon indirecte. Jusqu'en 1881 elle inscrivit à son budget les dépenses de protectorat du Cambodge. De 1884 à 1891 elle versa des subventions élevées au budget du protectorat de l'Annam-Tonkin ; elle participa aux frais de l'expédition du Siam et de l'occupation du Laos (1893-1898).

2. *Annuaire Gouvernement général*, 12 mai 1892.

raux : travaux d'irrigation, d'assèchement, de mise en culture ; la commune en outre paye la police municipale, l'instruction primaire, la justice indigène. Elle fait face à ces dépenses au moyen des impôts directs, des prestations en nature, des revenus des terres et immeubles dont elle concède la jouissance.

b) *Cambodge.* — Le traité de 1863 (1), établissant notre protectorat sur le Cambodge, lui laissait son indépendance financière à condition toutefois que la liberté commerciale entre la Cochinchine et le Cambodge fût absolue (art. 10 et 11). Jusqu'alors la Cochinchine avait inscrit à son budget les dépenses de protectorat, mais à partir de 1881 des conventions successives réduisent cette liberté budgétaire. Norodom concède à la Cochinchine les fermes de l'opium et de l'alcool moyennant une redevance sur laquelle sont imputées et retenues 66.000 $ représentant la quote-part cambodgienne dans les dépenses du protectorat.

Le traité du 17 juin 1884 (2) nous reconnaissait dans les affaires du Cambodge un droit d'intervention plus étendu. C'est ainsi que l'article 3 confiait à des agents européens l'exécution des services généraux : l'établissement, la perception de l'impôt, les douanes,

1. Conclu le 11 août entre Norodom et l'amiral Bonard dont l'attention avait été attirée sur le Cambodge par des massacres de chrétiens.

2. Signé entre Gaston Thompson, plénipotentiaire français et le roi Norodom.

et contributions indirectes, les travaux publics ; l'article 6 créait la personnalité financière du Cambodge distincte de cette de la Cochinchine, cette dernière disposition n'eut longtemps qu'une valeur de principe. La Cochinchine continuait comme par le passé à payer les dépenses afférentes aux services ci-dessus énumérés, à contribuer à l'entretien des tirailleurs annamites qui séjournaient au Cambodge depuis l'insurection de 1885-1886. Le budget royal entretenait les services indigènes ; le dualisme disparut dès 1892, il n'y eut plus qu'un budget du protectorat.

c) *Annam-Tonkin.* — Le décret du 27 janvier 1886 organisait au point de vue financier le protectorat de l'Annam-Tonkin lui reconnaissant des charges et des ressources particulières. Jusqu'alors l'État avait pris à son compte les dépenses d'occupation entraînées par la conquête des provinces tonkinoises. Le nouveau décret en greva le budget du protectorat, celui-ci encaissait la plupart des revenus, il est vrai, mais l'intervention de l'État ne se manifestait plus à son égard que par l'octroi d'une subvention complémentaire.

Ici comme au Cambodge le budget royal venait doubler le budget du protectorat ; il devait subvenir aux dépenses de la Cour de Hué et de l'administration indigène dans l'Annam proprement dit. Par l'inscription au budget local de l'intégralité des dépenses militaires on était allé très loin dans la voie

du Self-supporting-principle; mais les charges militaires, quoique la conquête fut terminée, étaient sans aucun rapport avec les facultés budgétaires de l'Annam-Tonkin ; on en arrivait ainsi à cette situation paradoxale d'une dépense imputable, en théorie pour sa totalité, sur un budget qui, en fait, n'en payait qu'une portion réduite; la métropole et la Cochinchine dont l'intervention ne devait en principe être qu'occasionnelle, limitée, versaient des subventions dont le montant dépassait le produit des ressources locales (1).

Dès 1892, M. de Lanessan modifia cette répartition factice des charges; le budget de l'Annam-Tonkin n'assura plus que le service des forces de police; toutefois à partir de 1893, à la suite de la proposition Chautemps (2) il versa au budget métropolitain une somme de 60.000 francs portée à 100.000 en 1896; en outre afin de réaliser l'unité financière de l'Annam et du Tonkin, M. de Lanessan, en 1894, supprima dans le budget du protectorat toute distinction entre les deux pays ; de même les impôts indirects furent répartis dans une proportion déterminée entre le Gou-

1. En 1891 le produit des recettes locales s'élevait à 4.448.000 $, la subvention de la Cochinchine à 2.000.000 $, celle de la métropole à 4.500.000 $.

2. Toutes les colonies subventionnées ou non doivent « une contribution aux dépenses militaires qu'elles imposent à la métropole et aux charges générales de l'État ».

vernement annamite et le protectorat (1). Au dessous de ce budget local se superposaient, comme en Cochinchine dans un ordre d'importance croissante : les budgets communaux chargés des dépenses d'ordre strictement vicinal et qui bénéficiaient de toutes les taxes pouvant être assimilées à une cotisation, à une redevance (2); les budgets provinciaux dont les ressources spéciales : subventions de protectorat, corvées en nature ou rachetées, centimes additionnels à la taxe foncière..., assuraient l'entretien, la construction des voies de communication, des travaux d'art, des bâtiments affectés aux services indigènes, les dépenses d'hygiène, d'assistance, du service des prisons, la solde du personnel attaché à tous ces services, les frais de bureaux et de tournées des résidents.

d) *Laos.* — L'occupation de la rive gauche du Mékong que les affaires du Siam avaient rendu nécessaire entraîna des dépenses de beaucoup supérieures à celles prévues tout d'abord. Et pour les couvrir sans éveiller les susceptibilités défiantes du Parlement peu enclin à favoriser les entreprises coloniales, on eut recours au système des avances (3). Le trésorier-payeur de Cochinchine et du Tonkin tin-

1. Arrêté du Gouverneur général du 13 juin 1896.

2. Arrêté du Gouverneur général du 19 décembre 1891.

3. Arrêté du 4 septembre 1893 du gouvernement général pris avec l'autorisation du ministre des Finances.

rent, chacun dans sa comptabilité, jusqu'au 1er octobre 1894, un compte spécial afférent aux dépenses occasionnées par les opérations du Siam. Le budget métropolitain intervenait aussi pour une bonne part dans le règlement de ces frais (2). La loi du 8 janvier 1897 (art. 4) mit ouvertement à la charge des budgets locaux de la Cochinchine, des protectorats de l'Annam, Tonkin et du Cambodge toutes les dépenses relatives au Laos engagées à compter du 30 septembre 1894. Un décret ultérieur devait déterminer dans quelle proportion chacun des budgets en cause contribuerait au règlement définitif. Cette part à verser éventuellement constituait une dépense obligatoire. Le décret du 13 janvier 1897 pris en exécution des termes de la loi de 1897 en répartissait ainsi la charge : 6/13 au compte de la Cochinchine, 5/13 à celui de l'Annam-Tonkin, 2/13 à celui du Cambodge.

Le budget de Laos proprement dit est de beaucoup le moins important des budgets de l'Union indochinoise.

2. Le solde débiteur fut réglé par une imputation de 4.800 000 francs sur le budget de l'État, 1.562.000 francs sur celui de la Cochinchine, 1.154.000 francs sur celui du Tonkin.

## CHAPITRE III

### Etude des mesures successives destinées à organiser le crédit de l'industrie

Ce qui ressort de cette étude de l'organisation budgétaire de l'Indo-Chine, avant 1898, c'est sa complexité, son imprécision en même temps. Certaines dépenses sont inscrites à tel budget plutôt qu'à tel autre sans qu'il y ait à cette affectation une raison déterminante. Il y avait en principe différenciation des budgets ; en fait on trouvait une connexité, un enchevêtrement arbitraires qui rendaient très difficile toute opération de contrôle ; chacun des budgets locaux contribuait ainsi à l'entretien de services dont le caractère indubitable d'utilité générale et l'importance exigeaient que leur fussent attribuées privativement des ressources correspondantes. C'est ainsi qu'en examinant les budgets locaux de l'époque on voit au titre des dépenses : les frais d'occupation du Laos, des subventions au gouvernement général créé le 17 octobre 1888, supprimé le 11 mai

1888, au contrôle financier (1), à la Direction générale des Douanes et Régies (2), à l'Institut Pasteur de Nha-Trang, au sanatorium de Yokohama ; les budgets particuliers continuaient à payer la solde de leurs fonctionnaires détachés au gouvernement général, ils participaient avec l'État à l'entretien du câble du Tonkin, des services postaux entre la France, Singapour, Bangkok, Saïgon, Haïphong. Ce morcellement des charges, l'absence aussi de ressources définies couvrant des dépenses déterminées, ne permettait pas à l'Union indo-chinoise, bien qu'elle existât déjà de nom, d'être quelque chose de cohérent, de vraiment fort. Lorsque M. Doumer arriva en Extrême-Orient, sa première pensée fut d'animer le gouvernement général d'une vie particulière, intense, de lui fournir l'outil financier indispensable, d'organiser le crédit de l'Indo-Chine. C'était pour l'avenir de notre colonie une nécessité absolue qu'elle inspirât confiance aux capitalistes. En 1896, encore, à part la Cochinchine qui, elle, vivait et progressait, les autres pays de l'Union indo-chinoise semblaient devoir éternellement user d'expédients financiers, recourir à des emprunts déguisés, usuraires, et ne mener malgré tout qu'une existence incertaine. La situation était telle, plus spécialement en Annam-Tonkin, que les Chambres durent intervenir.

1. Décret du 21 avril 1891 (article 8).
2. Décret du 21 avril 1897 (article 8).

*a*) C'est ainsi qu'un projet de loi fut déposé par le Gouvernement le 10 décembre 1895 dans le but de permettre au protectorat de l'Annam-Tonkin de contracter un emprunt de 80.000.000 francs pour liquider sa situation financière et subsidiairement exécuter un programme de travaux publics. Au cours de la discussion à laquelle donna lieu ce projet, la Chambre avait manifesté le désir « qu'une lumière complète « fût faite sur tous les actes qui ont engagé plus ou « moins directement les finances de l'Indo-Chine non « seulement au point de vue de leur validité légale, « le seul sur lequel le Comité de contentieux ait à don- « ner son avis, mais encore en ce qui concerne les « irrégularités qui pouvaient en vicier le principe et « les abus qu'elles pourraient révéler (1) ». Une commission fut donc instituée pour répondre à ce vœu.

*b*) Outre le rapport général (2) elle donna une série de rapports particuliers relatifs à certains marchés

1. Voir le rapport au Président de la République précédant le décret constitutif de la Commission extraparlementaire chargée d'examiner les contrats et engagements du Protectorat de l'Annam et du Tonkin.

2. Présenté par M. le Sénateur Boulanger alors premier Président de la Cour des Comptes. Le rapporteur y expose qu'avant de se prononcer sur les affaires dont la conaissance lui avait été attribuée, la Commission avait cru devoir, à titre préjudiciel, résoudre une double question de droit :

Les contrats qu'il s'agissait d'apprécier avaient été passés de gré à gré, sans publicité ni concurrence ; en outre ils mettaient pour la plu-

ou entreprises qui furent les éléments les plus importants du passif du protectorat :

1) Construction du chemin de fer de Phu-lang-thuong à Lang-son ;

part à la charge du protectorat des paiements échelonnés sur un grand nombre d'exercices.

Le défaut d'adjudication publique est-il une cause de nullité des contrats ? Les contrats dans lesquels se rencontre la clause de paiement des frais du marché par annuités sont-ils nuls comme renfermant des emprunts déguisés qui ont été contractés sans l'assentiment des pouvoirs publics de la métropole ?

Sur le premier point, bien que l'article 18 du décret du 18 novembre 1882 ait limitativement prévu les cas exeptionnels où des contrats de gré à gré seraient valables, la Commission s'inclina devant un arrêt du Conseil d'État qui fait jurisprudence (arrêté du 18 mai 1877) et aux termes duquel le vice résultant du défaut d'adjudication publique ne saurait entraîner la nullité des contrats.

Sur le second point la majorité de la Commission s'est prononcée pour la nullité des contrats et marchés qui ont imposé au protectorat de l'Annam-Tonkin des paiements échelonnés sur plusieurs exercices sans que l'approbation du législateur, indispensable en cas d'emprunt ait été requise ;

Mais la Commission n'a admis cette nullité que sous une double restriction :

D'abord elle a laissé au ministre le soin suivant les circonstances de fait, de prononcer ou de ne pas prononcer cette nullité. Là où on se trouve en présence d'un contrat avantageux pour le protectorat le ministre se gardera bien de procéder à une annulation qui n'est que facultative.

La Commission a ensuite admis que dans les espèces où la nullité serait prononcée le protectorat ne devait pas s'enrichir aux dépens des particuliers, ses co-contractants.

2) Marché passé avec la Compagnie des Messageries fluviales (contrat du 16 septembre 1898) ;

3) Démolition de la citadelle d'Hanoï ;

4) Alimentation en eau potable de la ville d'Hanoï ;

5) Alimentation en eau potable de la ville d'Haïphong ;

6) Rachat de la ferme de l'opium au Tonkin ;

7) Rachat du monopole de la vente des alcools et du riz en Annam ;

8) Emprunts contractés auprès de diverses banques (banque de l'Indo-Chine ; banque de Paris et des Pays-Bas ; Comptoir national d'Escompte de Paris ; Société Générale de crédit industriel et commercial).

Nous nous arrêterons à l'examen du contrat relatif à la construction du chemin de fer de Phu-lang-thuong à Lang-son parce qu'il fut le plus onéreux de tous les contrats passés par l'administration et qu'il nous apparaît comme la condamnation formelle des moyens détournés, des subterfuges auxquels est tenu forcément un pays sans crédit.

Cet examen ne paraît pas à première vue rentrer dans notre sujet; il nous a semblé toutefois qu'il serait intéressant d'y procéder afin de montrer à quel point était obérée la situation de l'Indo-Chine au moment où M. le Gouverneur général Doumer conçut l'institution d'un budget général. Devant la nécessité impérieuse où il se trouvait d'organiser le crédit de la Colonie on s'explique qu'il se soit presque exclu-

sivement attaché au rendement budgétaire de la réforme et qu'il ait paru ne pas tenir compte des habitudes indigènes.

L'idée de relier Lan-son par un chemin de fer au delta est née de la difficulté de ravitailler nos garnisons de la frontière de Chine et du prix exceptionnellement élevé des convois : il y avait aussi des raisons stratégiques.

Dès 1888 l'autorité militaire proposait au département d'installer sur la route mandarine un chemin de fer à voie étroite, du même modèle que celui déjà utilement employé par les services de l'artillerie.

En 1889, M. Étienne, alors sous-secrétaire d'État aux Colonies, activa les études préparatoires : en vertu des calculs officiels, la dépense envisagée ne devait pas dépasser 4.000.000 francs. On établit un *cahier des charges* (1) ; l'adjudicataire (2), M. Soupe, s'engageait à exécuter le chemin de fer, moyennant la somme de 3.886.106 francs.

La convention passée avec M. Soupe visait l'acquisition du matériel en France, son transport à Phu-lang-thuong, les travaux relatifs à la plate-forme, la pose et le montage du matériel. L'adjudicataire ne s'engageait pas à construire le chemin de fer, il avançait les fonds et l'administration se réservait l'achat du matériel en France, la régie des travaux au Ton-

1. Cahier des charges (23 août 1889).

2. Adjudication (13 septembre 1889).

kin. L'administration ne voulait pas un entrepreneur, mais un bailleur de fonds ; elle contractait en quelque sorte un emprunt pour une somme indéterminée.

Dès que l'adjudication eut été approuvée, M. Soupe fit remarquer au sous-secrétaire d'État que le cahier des charges « ne l'obligeait pas à avancer 4.000.000 fr. « au protectorat, sans que celui-ci, son débiteur, ne « lui délivrât au moins un reçu, un titre de créance » (1).

L'acte additionnel du 7 novembre 1889 combla cette lacune ; il prévoyait l'inscription des sommes dues à l'entrepreneur « à un compte spécial du protectorat « à Paris, de telle sorte qu'il puisse être délivré un « certificat d'inscription soit au nom de l'entrepre- « neur, soit au nom d'une personne qu'il désignerait « préalablement ».

Les paiements s'effectueraient au ministère des Finances et ne pourraient être différés de plus de six mois.

Cette faculté de se substituer un tiers, cette possibilité de cession de créance donnait à l'adjudicataire toute facilité pour trouver lui-même des bailleurs de fonds.

Les dépenses augmentaient dans des proportions telles (2) que l'administration dut consentir au requérant une remise non prévue au cahier des charges.

1. Lettre de M. Soupe à M. Doumer, 7 avril 1895.

2. Les dépêches reçues du Tonkin portaient les estimations primitives de 2 à 8 millions.

En mars 1890 le prix du transport du matériel fixé d'abord à 110 francs la tonne était porté à 150 francs.

Le 3 novembre de la même année, le sous-secrétaire d'État aux Colonies admit que pour toutes les sommes excédant les 3.876.106 francs prévus, si le paiement comptant n'avait pas lieu, il serait alloué à l'entrepreneur outre les majorations pour frais généraux et les intérêts de droit, une somme calculée sur chaque payement à raison de 3 °/₀ l'an jusqu'à l'époque du remboursement (1).

Une nouvelle convention passée le 31 mai 1893, consentait à M. Soupe une majoration de 25 °/₀ sur les sommes déboursées par lui.

L'Administration renonçait en outre, à partir de l'échéance du 10 février 1893, à opérer le remboursement anticipé des certificats.

On voit ainsi que tous ces contrats successifs n'eurent d'autre effet que de consentir des avantages de plus en plus marqués à l'entreprise générale.

« Toutes ces modifications sauf celle du 7 novem-
« bre 1889 n'ont pas été soumises à la Com mission des
« marchés des Colonies qui avait été appelée à dis-
« cuter le cahier des charges primitif contrairement
« à l'article 12, § 3 et à l'article 16, § 3 des conditions
« générales du 10 juin 1870 applicables aux marchés

1. Rapport Doumer (p. 37).

2. Rapport de la Commission extra-parlementaire de liquidation du protectorat de l'Annam-Tonkin.

« des Colonies (2). » De plus aucune des lettres constituant ces engagements n'étaient soumises à l'enregistrement ; toutes ces conventions n'étaient qu'une série d'emprunts échappant aux autorisations nécessaires.

En décembre 1893, M. Lebon, sous-secrétaire d'État aux Colonies, s'émut de cette situation (3). Le 5 février 1893, il suspend l'émission des certificats, dépose le 30 janvier 1894 un projet de liquidation. Comme on en retardait l'examen, un emprunt de 6.000.000 de francs dut être contracté auprès de diverses Banques.

Devant les promesses de paiement comptant qui étaient ainsi faites, l'adjudicataire consentit à ce que les majorations fussent réduites. La Chambre, mise au courant par M. Lebon, intervint alors d'une façon énergique dans le règlement de cette malheureuse affaire ; elle acceptait en janvier 1896 le principe d'un emprunt de 80.000.000 de francs qui fut surtout une liquidation.

Il faut voir surtout dans cette série d'opérations désastreuses qui grevèrent si lourdement les finances du protectorat, ralentirent pour un temps son essor économique, l'effet nécessaire d'une insuffisance de crédit. Aussi M. Doumer, dès qu'il eut pris possession de son gouvernement, chercha-t-il à grouper en

3. Les dépenses augmentaient toujours et on venait d'émettre de nouveaux certificats engageant l'avenir jusqu'en 1901.

un même budget les dépenses d'intérêt commun à l'Indo-Chine entière, à les gager à l'aide de ressources propres. Il s'efforça de faire ainsi échapper à l'action, à la résistance possible des assemblées locales les services et les travaux d'intérêt général. Ceux-ci relèveraient directement du gouvernement général et du Conseil supérieur (1) qui en arrêterait chaque année la nomenclature.

Certains adversaires de cette conception firent valoir que notre Colonie était trop vaste pour que nous puissions la soumettre à un unique et véritable gouvernement ; leurs appréhensions étaient justifiées, disaient-ils, par le souvenir de la tentative avortée de 1887 ; d'autres faisaient ressortir qu'en pays de domination la question d'impôt devient vite une question politique et qu'il était nécessaire d'apporter dans le remaniement des institutions existantes une prudence, une modération inconciliables avec les projets de bouleversement total de M. Doumer.

On reprochait à celui-ci de substituer l'unité factice à l'union féconde (2) ; d'annihiler la représentation des intérêts locaux, européens et indigènes, de rétablir un régime de pouvoir absolu comparable à celui du commandement antérieur à 1879. Au point

1. Organisé par le décret du 3 juillet 1897. Ce dernier texte préparait le régime financier du décret du 31 juillet 1898.

2. Lettre du 17 juillet 1898 de M. Le Myre de Villers, député de la Cochinchine, à M. le ministre des Colonies.

de vue politique, c'était exclusivisme étroit, imprévoyant que de vouloir soumettre aux mêmes lois et faire administrer par le même personnel des peuples divers par la race, la langue, la religion, l'état de civilisation, les intérêts, les besoins ; au point de vue administratif, les résidents supérieurs ne seraient plus que de simples agents en conflit perpétuel avec les chefs de Service de l'Administration générale.

M. Doumer répondit à toutes ces objections dans une lettre qu'il adressait au ministre des Colonies, le 10 décembre 1897.

« Qu'est-ce qui empêcherait, disait-il, de procéder à « cette organisation financière indispensable de l'Indo- « Chine? Serait-ce, comme on le dit, que notre Colo- « nie est trop vaste pour que nous puissions la sou- « mettre à une seule autorité ? Une pareille opinion « n'est pas soutenable. Vraiment sommes-nous de si « petits hommes capables seulement de petites cho- « ses, que nous ne puissions gouverner un pays trois « fois moins étendu et trois fois moins peuplé que telle « province de l'Inde anglaise alors que l'Inde a un « gouvernement général. C'est précisément adapter « à nos mœurs et à notre tempérament la réforme fi- « nancière de l'Inde que je vous propose d'adopter ; « c'est à la vérité le seul régime qui puisse fonction- « ner dans une grande Colonie de domination où la « population enropéenne est forcément peu nom- « breuse et où le pouvoir doit être fait pour défendre

« l'intérêt métropolitain et les intérêts communs de « la Colonie contre les ambitions locales et les appé- « tits particuliers. L'établissement du gouvernement « général fait revivre le souvenir du décret de 1887. « Il y a lieu de remarquer que ce qui est possible « aujourd'hui était peut-être prématuré alors, et qu'en « tout cas il n'y a jamais eu à proprement parler de « budget général, c'est-à-dire de budget comprenant « les dépenses d'intérêt commun et celles-là seule- « ment, et y faisant face avec des ressources spécia- « les. On a en 1887 groupé et totalisé les budgets « locaux, rien de plus. » L'article 2 du projet énumérait les services qu'on doit considérer commun dans un pays dont la centralisation n'est pas excessive (1).

Les ressources qui permettaient de payer ces services étaient les seules recettes des douanes, régies et contributions indirectes. Ce choix des recettes était rendu aisé, naturel, par l'unification des douanes et régies (2) et par l'extension récemment décidée à la Cochinchine et au Cambodge des taxes sur le sel, sur les allumettes, etc..., adoptées au cours de juin 1897

1. Le budget général de l'Indo-Chine pourvoit aux dépenses : 1° du gouvernement général et des services qui en dépendent directement ; 2° de l'inspection mobile des Colonies ; 3° des services militaires mis à la charge de l'Indo-Chine ; 4° du service de la justice française ; 5° de l'administration des douanes et régies ; 6° des services de trésorerie. 7° des travaux publics d'intérêt général et des postes et télégraphes.

2. Décret du 6 octobre 1897.

pour le Tonkin et l'Annam. Dans la pensée de l'auteur du projet il était logique, utile de laisser aux budgets locaux pour le paiement des dépenses locales, le produit des taxes locales, directes dont le contribuable sent davantage le poids ; il était aussi logique, aussi utile d'affecter aux œuvres d'empire le produit des douanes et régies, des impôts indirects, dont la perception moins sensible puisqu'elle s'accompagne de la remise d'une marchandiseou qu'elle est le prix d'un service rendu, permet d'en appliquer le produit à des travaux dont peuvent ne pas bénéficier d'une façon tangible certains contribuables.

M. Doumer faisait valoir surtout que seul un budget général permettrait d'entreprendre le réseau de voies ferrées communes à l'Indo-Chine qu'il projetait, il indiquait aussi que ce budget pourrait progressivement prendre à sa charge les *dépenses* militaires supportées par la métropole dont la contribution pourrait, dès 1892, être réduite de ce chef, d'environ 2.000.000 fr.

Malgré l'opposition très vive du Conseil colonial et du député de la Cochinchine (1) le projet de M. Dou-

1. Voir procès-verbaux du Conseil colonial de la Cochinchine, Séance du 8 novembre 1897, le discours du président et le vœu adressé au ministre des Colonies tendant à faire consacrer pour décret l'hégémonie de la Cochinchine.

Avant le décret de 1898 toutes les taxes perçues en Cochinchine étaient votées par le Conseil colonial qui pourvoyait à son gré à toutes les dépenses autres que les dépenses obligatoires ; du fait même

mer reçut l'approbation de M. André Lebon, alors ministre des Colonies, et fut contresigné par le ministre des Finances qui s'était borné à des observations de détail.

de la nouvelle organisation, le rôle, les possibilités d'action du Conseil colonial étaient notablement réduites. Le budget de la Cochinchine pour 1898 s'élevait à 13.940.000 $, soit au taux de conversion de 2 fr. 50 à 34.850.000 francs. L'adoption du projet entraîna une diminution des recettes de 9.753.000 $ plus des deux tiers exactement ; 24.463.000 francs, 71 °/₀ des recettes propres à la Cochinchine, étaient soustraits à l'action du Conseil colonial et employés à des dépenses d'intérêt commun.

## CHAPITRE IV

### Analyse du décret du 31 juillet 1898 organisant le budget général de l'Indo-Chine

Le budget général est alimenté par les recettes des douanes et régies et des contributions indirectes de l'Indo-Chine. Les taxes indirectes sont établies par le Gouverneur général en Conseil supérieur de l'Indo-Chine. Le mode d'assiette et les règles de perception sont approuvées par décret (art. 3). L'article 2 énumère les dépenses auxquelles le budget général est chargé de pouvoir, elles ne sont autres que celles déjà prévues dans le projet de décret (1).

Le projet du budget général est communiqué chaque année ainsi que les situations provisoires ou définitives des budgets généraux antérieurs au Parlement à l'appui du projet de loi de finances.

Le budget général est arrêté en Conseil supérieur de l'Indo-Chine par le Gouverneur général et approuvé

1. Voir ci-dessus, page 51, note 1.

par décret rendu en Conseil des ministres sur la proposition du ministre des Colonies (art. 1er).

Les dépenses du buget général de l'Indo-Chine sont ordonnancées par le Gouverneur général qui peut sous-déléguer les crédits au lieutenant-gouverneur de la Cochinchine et aux résidents supérieurs du Tonkin, de l'Annam, du Laos. Le compte de ces dépenses est arrêté par le Gouverneur général en Conseil supérieur de l'Indo-Chine (art. 6).

Le trésorier-payeur de la Cochinchine centralise, dans des conditions qui seront déterminées par des arrêtés ministériels, les opérations en recettes et en dépenses du budget général de l'Indo-Chine. Il est justiciable de la Cour des Comptes pour ces opérations (art. 7).

Le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des Colonies et le règlement financier du 14 janvier 1869 sont applicables aux recettes et aux dépenses du budget général de l'Indo-Chine.

Telles sont les grandes lignes du décret du 31 juillet 1898. Nous avons vu que les principes qu'il consacrait avait inspiré les décrets du 18 octobre 1904 et du 11 février 1906 relatifs à l'Afrique occidentale française et à l'Afrique équatoriale française, qu'il avait été l'origine d'une politique nouvelle cherchant à concilier les intérêts de la métropole et ceux des Colonies, qu'il avait eu pour effet immédiat de doter l'Indo-Chine d'un crédit personnel très solide, lui

permettant de contracter immédiatement des emprunts considérables (1), de se constituer un outillage industriel puissant adéquat à sa nature et à ses besoins et autorisant tous les espoirs.

Nous avons vu (2) que les trois monopoles de l'alcool, du sel, de l'opium, constituaient avec les douanes les recettes du budget général ; nous allons successivement passer en revue chacun de ces impôts.

1. Loi du 25 décembre 1898 autorisant le gouvernement général de l'Indo-Chine à emprunter 200.000.000 pour la construction de chemins de fer en Indochine.

2. Voir ci-dessus : introduction, p. 2.

# DEUXIÈME PARTIE

## L'ALCOOL

### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Il faut bien se garder quand on parle d'alcools de riz d'établir une assimilation quelconque entre les alcools indigénes et les alcools européens ; le terme seul est commun, les choses sont essentiellement différentes. Les alcools indigènes sont extraits surtout du riz nèp, dont le grain d'un blanc mat, est très tendre et fort riche en amidon.

« Ils constituent pour les populations indigènes « de l'Extrême-Orient une denrée alimentaire de pre- « mier ordre.

« Tous les Chinois, Annamites et Cambodgiens en « consomment presque journellement, et il n'est pas « de cérémonies publiques ou privées, de fêtes reli- « gieuses, de mariage ou d'enterrement qui ne s'ac- « compagnent de libations abondantes de choum- « choum (1) ou ruou. En Cochinchine, les plus pauvres

1. Terme mi-français, mi-annamite, qui semble avoir été importé par les troupes coloniales.

« Annamites, les plus misérables coolies chinois ab-
« sorbent en moyenne 2 litres 1/2 à 3 litres d'eau-
« de-vie par mois. Les gens aisés en boivent environ
« 10 litres. Les femmes ne s'en privent pas plus que
« du tabac ou du bétel. Il semble que c'est un com-
« plément indispensable à l'alimentation peu substan-
« tielle de ces peuples et son usage rarement abusif
« d'ailleurs ne paraît pas offrir d'inconvénients pour
« la santé (1). »

L'alcool indigène ne titre jamais plus de 30° à 35°. Le Dr Calmette, dans la même brochure, a exposé dans leurs moindres détails l'aménagement, le matériel et le fonctionnement des distilleries indigènes.

« L'aménagement et le matériel d'une distillerie in-
« digène sont des plus primitifs ; un immense hangar
« couvert en tuiles abrite deux rangées parallèles de
« fourneaux séparés par un intervalle de 5 mètres
« environ. Cet espace est occupé par un bassin plein
« d'eau noire croupissante dans laquelle plongent des
« vases en fer où les vapeurs d'alcool doivent être
« recueillies. Les fourneaux construits en brique ont
« 60 centimètres de hauteur environ, 1 m. 20 de lar-
« geur et 4 mètres de longueur ; ils supportent cha-
« cun deux alambics et une chaudière à couvercle
« pour la cuisson du riz.

1. Extrait d'une notice sur l'alcool de riz publiée en 1892 par M. le Dr Calmette, directeur de l'institut bactériologique et vaccinogène de Saïgon.

« ... L'alambic est d'une simplicité extrême, il se « compose d'une cuvette en tôle reposant directement « sur le foyer, d'un tronc de cône en lames de bois « cerclé de fer et d'un chapiteau en terre cuite sur « le sommet duquel une cupule pleine d'eau remplit « l'office de premier réfrigérant. Le chapiteau percé « d'un orifice reçoit l'extrémité d'un tube de bambou « long de 2 m. 50 environ et incliné à angle de 45° « qui conduit les vapeurs alcooliques jusqu'au bassin « bourbeux où plonge le récipient en fer de 15 à « 30 litres de capacité qui sert de condensateur... (1) »

L'alcool ainsi obtenu est très imparfait, il n'est pas débarrassé de certaines matières, plus ou moins nocives, qui lui communiquent une saveur empyreumatique fortement accusée. C'est ce goût particulier qu'affectionnent beaucoup les asiatiques et qui permet de différencier aisément, dans le commerce, les alcools indigènes des alcools européens ; d'autre part ce n'est pas une denrée de luxe ; c'est presque un aliment, d'une consommation universelle. Ces considérations et quelques autres d'ordre politique auraient pu amener le législateur à consentir une taxation légère.

Dès l'origine de notre occupation, l'administration rechercha dans la taxe sur les alcools de riz, dits

1. Pour 100 kilogrammes de nêp et 1 kg. 500 de levure chinoise on obtient environ 60 litres d'alcool à 36° soit un rendement moyen de 18 litres d'alcool à 100°.

alcools indigènes, une partie des ressources nécessaires au fonctionnement des services publics.

L'histoire de la Régie de l'alcool varie d'un pays de l'Union à l'autre ; des régimes particuliers sont nés de circonstances diverses, ont évolué chacun en un sens déterminé.

# CHAPITRE PREMIER

## Régime antérieur à 1893

### SECTION A

### Cochinchine et Cambodge

En Cochinchine, durant la période antérieure à 1871, l'alcool était frappé d'un droit de fabrication de 50 fr. par alambic ; le rendement de cette taxe était minime. Le 5 octobre 1871 on institua la ferme des alcools de riz. Elle fut adjugée au prix de 971.000 francs payables au taux officiel de 5 fr. 55 la piastre, soit 174.955 $ 95. A partir du 1er janvier 1872 un fermier devait avoir le monopole de l'importation, de la fabrication, du transport et de la vente, dans toutes les possessions françaises de la Cochinchine des eaux-de-vie de riz et de tous autres spiritueux et fruits confits de provenance asiatique dans la composition desquels rentrent ces eaux-de-vie.

Le personnel de la ferme, soldé exclusivement par le fermier, se composait d'agents français assermentés agréés et commissionnés par le Directeur de l'intérieur.

Le fermier disposait d'un privilège exclusif; les personnes qui voulaient se livrer au commerce ainsi monopolisé à son profit étaient tenues d'en faire la déclaration au fermier et de se munir d'une licence dont le prix était débattu de gré à gré entre elles et le fermier. L'administration n'intervenait que pour visa; elle s'était réservée le droit de contrôler les livres du fermier et d'y puiser tous renseignements qu'elle jugerait utiles.

Seules les patentés de la ferme pouvaient détenir chez eux plus de cinq litres de vin de riz; les autres personnes devaient faire leur déclaration au fermier qui pouvait, en en demandant l'autorisation à qui de droit, faire vérifier si le stock n'avait pas été détourné.

Au cas de contravention, outre qu'il était passible de huit jours à six mois de prison, ou d'une amende de 25 à 1.000 francs, ou des deux peines simultanément, le contrevenant pouvait être astreint à des dommages-intérêts vis-à-vis de la ferme.

Les agents assermentés de la ferme constataient toutes les contraventions; ils opéraient eux-mêmes la saisie des liquides, ustensiles, vases, ou récipients découverts chez le fraudeur; ils avaient le droit d'arrêter les asiatiques et de les déférer aux juges ; à l'égard des Européens, ils ne pouvaient que verbaliser, ils bénéficiaient aussi de pouvoirs considérables en matière de visite soit à domicile, soit à bord des sampans ; ils étaient armés.

Le fermier dirigeait et surveillait les entrepôts où les importateurs étaient tenus obligatoirement de déposer leurs marchandises, procès-verbal était dressé contradictoirement à l'entrée et à la sortie.

Il est superflu de faire ressortir le caractère exorbitant des pouvoirs et droits conférés au fermier ; il y avait dans ce contrat autre chose qu'un monopole exclusif, fort étendu, on peut y avoir une véritable abdication ; le protectorat se substituait entièrement une compagnie privilégiée aux agents de laquelle il abandonnait d'une façon un peu inattendue quelques-unes de ses prérogatives essentielles.

Cette organisation tout à fait unique dans l'histoire des régies fut éphémère. A compter du 1er janvier 1875, la ferme des alcools fut réunie à celle de l'opium (1).

Cette fusion s'imposait à cause des conflits continuels qui s'élevaient entre les deux compagnies fermières dont les représentants se heurtaient à tout instant et des facilités dont disposait la société concessionnaire du monopole de l'alcool pour écouler en fraude de l'opium de contrebande.

L'Administration bénéficiait doublement de cetie combinaison ; les opérations de surveillance étaient facilitées d'autant, la réduction des frais généraux d'exploitation devait amener une augmentation des recettes ; toutefois comme il était inutile de grever les prix de vente des frais de transport et que la fa-

1. Voir *infra*.

brication est partout possible dans des conditions très économiques, les concessionnaires des fermes réunies furent autorisés à traiter avec des sous-fermiers au nombre de dix-huit ; ceux-ci purent à leur tour fractionner leur privilège dans la mesure des nécessités de la consommation.

Les fermes réunies ont été adjugées pour la dernière fois le 24 août 1878 pour trois ans à compter du 1er janvier 1879 moyennant une redevance annuelle de 6.730.000 francs. En 1881 lorsque l'Administration voulut procéder à la réadjudication des fermes pour une période de trois années, une coalition de négociants chinois s'organisa et agit si vigoureusement que les prix de base ne furent même pas couverts.

L'Administration fit alors pour l'alcool ce qu'elle avait déjà fait pour l'opium.

Elle organisa la régie d'exploitation des distilleries. Elle mit en adjudication le monopole.

*Régime de 1881.* — Un arrêté du 19 décembre 1881 réglementa la fabrication des alcools dans la Colonie, l'importation des spiritueux de toute nature.

Les distillateurs étaient tenus de se pourvoir d'une licence. Ils devaient en outre :

1° Entourer tous les magasins d'entrepôt d'une enceinte ;

2° Déclarer tous les récipients en usage dans leurs établissements et leur appliquer une marque distinctive ;

3° Faire connaître au préposé surveillant la quantité de matières premières traitées et présenter chaque soir le produit total de la fabrication journalière ;

4° Acquitter une taxe de fabrication de 6 cents par litre d'alcool pur.

La vente en détail était assurée par des débitants munis d'une licence.

A la suite de critiques formulées par le Département intervint l'arrêté du 12 décembre 1887.

La Régie délivrait l'autorisation de fabriquer et de vendre des alcools indigènes aux seuls adjudicataires d'un ou plusieurs lots de territoires.

Toute personne convaincue de se livrer à la fabrication des alcools de riz sans autorisation, ou à la vente sans être munie de licence était passible d'amende et d'emprisonnement. L'application de ce régime présenta quelques difficultés ; une diminution appréciable du produit de l'impôt se fit sentir (1), on pensa l'enrayer en consentant des libertés nouvelles.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. En 1889 | l'impôt rapporte | . . . . . | 537.223 $ 06 |
| 1888 | — | . . . . . | 594.792 $ 50 |
| 1889 | — | . . . . . | 582.809 $ 95 |
| 1891 | — | . . . . . | 560.337 $ 54 |
| 1892 | — | . . . . . | 600.000 $ |
| 1893 | — | . . . . . | 571.654 $ |

Rapports de l'Inspection des Colonies.

## SECTION B

### Tonkin et Annam

Un arrêté du 26 février 1888 (1) avait établi un droit de consommation de 0 $ 25 par litre d'alcool pur au Tonkin. Ce droit portait à la fois sur les alcools indigènes et sur les alcools européens d'importation ou de fabrication locale.

En Annam, l'exploitation des alcools indigènes fut affermée jusqu'en 1893 à des asiatiques au profit du roi ; seuls les alcools étrangers supportaient la taxe de 0 $ 25 et le produit en était versé dans les caisses du Protectorat. Ces fermiers devaient au Trésor royal une redevance fixe dont le taux était déterminé ouvertement par le contrat de concession; à cette redevance venait le plus souvent s'en adjoindre une autre officieuse, à peu près équivalente ; au fur et à mesure que la Cour de Hué élevait le montant de cette ristourne les fermiers augmentaient leurs prix de vente. C'est ainsi que le prix moyen du bi (37 centilitres à peu près) avait passé de 0 $ 13 en 1889 à 0 $ 15 en 1891 et 0 $ 18 en 1892.

Par contrat signé le 14 avril 1892, la Cour de Hué

1. Auparavant une ordonnance de 1871 émanant de l'empereur Tu-duc réglementait l'industrie de la distillerie ; elle fixait le nombre des alambics autorisés dans chaque canton et organisait la répression de la contrebande sous la sanction de la responsabilité des notables. (Cf. *Quinzaine coloniale*).

confiait à deux négociants chinois l'exploitation du monopole moyennant paiement d'une redevance annuelle de 75.000 $. En fait on réclamait aux concessionnaires 125.000 $ ce qui les obligea à porter à 18 cents le prix du bi d'alcool. Ces majorations successives amenèrent une diminution correspondante des quantités consommées. De 7.300.000 *bis* en 1889 elles tombèrent à 5.475.000 en 1892, à 5.000.000 en 1893. Les bouilleurs en outre se plaignaient des tracasseries que leur imposaient les agents de la ferme ; tous, consommateurs et producteurs rejetaient sur le Protectorat la responsabilité de la situation regrettable qui leur était faite.

## CHAPITRE II

## Régime de l'alcool indigène de 1893 à 1898

### SECTION A

### Cochinchine et Cambodge

*Arrêté du 1er avril* 1893. — Un arrêté du 1er avril 1893 (1) pris sur les vœux du Conseil colonial et des Conseils d'administration stipula qu'à partir du 1er janvier 1894 et pendant une période de cinq ans l'industrie des alcools de riz et autres spiritueux serait libre, moyennant paiement de redevances dont le taux variait suivant le mode de fabrication, l'origine des matières premières, le degré de nocivité. Indépendamment de ces taxes de consommation et afin de couvrir les frais de surveillance et de répression de la contrebande, il était perçu un droit uniforme de 60 $ par mois pour les distilleries fabriquant moins de 3.000 litres d'alcool pur par mois et de

1. Cet arrêté applicable tout d'abord à la seule Cochinchine fut étendu au Cambodge (arrêtés du 26 novembre et 19 décembre 1895, modifiés par arrêté du 12 juillet 1896).

2 cents par litre pour les autres (1); les licences de vente furent d'abord gratuites ; on assista comme à une génération spontanée de débits multiples; la fraude s'étendit insaisissable, quelles que fûssent les mesures de surveillance prises.

Le régime de 1893 présentait des inconvénients d'ordre divers.

D'abord il était très compliqué ; puis le Conseil d'État (2), le Département (3) avaient contesté la légalité des taxes différentielles instituées par l'arrêté de 1893; celles-ci avaient, disait-on, une partie économique, protectrice ; leur nature même changeait de ce fait. Ce n'étaient plus de simples taxes de consommation mais des droits de douane. A côté de ce point de droit, des considérations impérieuses de fait justifiaient des mesures nouvelles. Sous ce régime de

1. Ce régime produisait :

| | |
|---|---|
| en 1894. . . . . | 806.022 $ 27 |
| 1895. . . . . | 782.769 $ 32 |
| 1896. . . . . | 979.821 $ 39 |
| 1897. . . . . | 1.064.688 $ 69 |
| 1898. . . . . | 1.182.762 $ 72 |

On remarque le fléchissement de l'année 1895 dû au libre jeu de la contrebande, les recettes augmentèrent l'année suivante à cause des dispositions de l'arrêté du 31 décembre 1895 qui rétablissait les licences payantes, 6 $ pour les marchands en gros, 1 $ pour les détaillants.

2. Avis du 20 juillet 1893.

3. Dépêche ministérielle du 14 avril 1896.

liberté le nombre des distilleries s'était accru dans des proportions excessives ; les producteurs fraudaient le fisc. Il importait de modifier l'arrêté de 1893 pour éviter des demandes ultérieures en répétition au cas où les taxes auraient été reconnues illégales et pour faciliter la répression de la contrebande.

Le Conseil colonial de la Cochinchine s'était à plusieurs reprises fait l'interprète des doléances des distillateurs que ce régime ne satisfaisait pas plus qu'il ne sauvegardait les intérêts du Trésor. Le système de l'exercice avait été très mal accueilli par les assujettis ; il entraînait nécessairement des visites de jour et de nuit, des perquisitions qui ne pouvaient être que tracassières. D'autre part il s'est trouvé établi, au cours de diverses instances judiciaires que « l'exagération de la prime attribuée aux indicateurs « poussait les employés et ouvriers des fabriques à « favoriser la contrebande ou la pratiquer eux-mê- « mes pour s'assurer le bénéfice de la dénonciation ». L'Assemblée locale proposa d'abord à l'Administration la conversion de la taxe de consommation en un impôt direct à répartir *sur tous les indigènes*, « afin de supprimer les perquisitions, les procès-ver- « baux et tous les procédés qui rendent les contri- « butions indirectes impopulaires (1) ». Le Gouver-

1. Extrait des procès-verbaux du Conseil colonial de la Cochinchine Séance du 28 décembre 1895.

neur de la Colonie fit très judicieusement observer qu'au cas où il serait donné suite à ce vœu les *seuls inscrits* auraient à supporter tout le poids du nouvel impôt, les principes de l'organisation fiscale annamite n'autorisant pas, à l'époque, l'imposition des non-inscrits ; le Conseil colonial vota alors le rétablissement des licences payantes ; ce vœu fut sanctionné par l'arrêté du 31 décembre 1895 qui prévoyait une licence de 6 $ pour les débitants en gros et l'autre d'une $ pour les débitants au détail (1). L'exercice subsistait malgré tout dans sa forme primitive ; la Régie, il est vrai, s'était louablement efforcée d'en atténuer la rigueur hostile ; elle avait adressé à ses agents des instructions où elle leur recommandait une modération compatible avec les intérêts du fisc. Le Conseil, continuant son office de porte-parole des distillateurs, proposa la suppression facultative de l'exercice dans les usines dont les propriétaires verseraient un abonnement (2). La contribution forfaitaire serait basée sur tous les éléments, les signes extérieurs permettant de justes présomptions.

Cette proposition allait être réservée à l'étude bienveillante de l'Administration lorsque parut le décret du 31 juillet 1898 (3).

1. Cf. *supra*, note 3, p. 69.

2. Séance du 19 janvier 1897.

3. Décret du 31 juillet 1898 créant le budget général de l'Indo-Chine. Cf., 1re partie.

## SECTION B

### Tonkin et Annam

α) *Arrêtés des* 3 *et* 4 *mars* 1893. — Le droit de consommation de 0 $ 25 établi par l'arrêté du 26 février 1888 était maintenu comme base de la taxation des alcools de toutes catégories ; la Régie consentait des détaxes : de 3/5 pour les alcools fabriqués avec des produits du pays au moyen d'appareils et de procédés européens ; de 1/2 pour les alcools fabriqués de la même façon mais avec des produits importés ; de 3/5 pour les alcools destinés à la consommation asiatique fabriqués au moyen d'appareils indigènes et avec des produits du pays. Il faut voir dans ces diverses mesures un encouragement à la production et à l'agriculture locales. La fabrication était libre, le recouvrement de l'impôt était assuré par l'exercice des distilleries ; mais tant au Tonkin qu'en Annam la production était très disséminée ; chaque famille pour ainsi dire possédant des alambics tout à fait rudimentaires assurait sa consommation particulière. Il eût été souverainement impolitique de soumettre ces « bouilleurs de cru », à l'exercice. M. de Lanessan, qui s'attachait davantage aux conséquences politiques qu'aux bénéfices budgétaires, autorisa les provinces et villages producteurs à contracter avec l'adminis-

tration des abonnements à raison d'un droit fixe par appareil distillatoire (1).

Ce système fonctionna jusqu'au 1er juin 1897 (2).

6) *Arrêté du* 1er *juin* 1897. — Aux termes de l'arrêté du 1er juin 1897 la fabrication des alcools de riz reste libre en principe ; mais le mode de perception par abonnement est supprimé ; l'administration traita avec des débitants provinciaux auxquels elle consentit par adjudication le monopole de la vente et du transport des alcools indigènes. L'impôt était perçu sous forme de redevances mensuelles acquittées par les concessionnaires. Les distillateurs étaient obligés de leur vendre tout le produit de leurs alambics, le débitant de la province avait seul le droit d'agréer les débitants au détail ; nul ne pouvait débiter de l'alcool sans être muni d'une licence (3). On retrouve ici la manifestation de l'esprit qui inspira toutes les réformes de M. Doumer. Par l'élimination progressive des bouilleurs de cru, par la concentration

1. J. L. de Lanessan. *La colonisation francaise en Indo-Chine* p. 134.

2. Il produisit en 1894 . . . . . 340.000 $
1895 . . . . . 460.000 $
1896 . . . . . 415.313 $
1897 . . . . . 749.051 $

3. Le régime de l'arrêté du 1er juin 1897 produisit pour l'Annam-Tonkin en 1898 . . . . . 1.033.136 $ 45
1899 . . . . . 1.265.908 $ 34
1900 . . . . . 1.474.466 $ 56
1901 . . . . . 1.615.000 $

consécutive de la production, on facilitait la surveillance de la contrebande, on préparait peu à peu l'avènement d'un monopole direct.

Les contrats passés en Annam et Tonkin arrivaient à expiration le 1er janvier 1902. Les petits producteurs, les bouilleurs de cru avaient disparu, remplacés par quelques groupes de distilleries d'une surveillance aisée; on put alors étendre au Tonkin et en Annam les dispositions de l'arrêté du 16 septembre 1898 déjà en vigueur depuis trois ans en Cochinchine et au Cambodge.

## CHAPITRE III

### Régime de l'alcool en 1898

#### SECTION A

#### Cochinchine et Cambodge

Nous avons fait ressortir les inconvénients du régime de 1893 ; ils rendaient nécessaire et urgente une réglementation nouvelle. En outre, par suite de la création du budget général et de l'incorporation à ce budget du produit des douanes et régies, il devevenait indispensable d'édicter des mesures applicables à l'ensemble de l'Indo-Chine.

Un arrêté du 16 septembre 1898 (1) fut pris dans ce but et rendu exécutoire dès le 1er janvier 1899, en Cochinchine et au Cambodge. Il portait suppression des taxes différentielles de 1893, fixait uniformément à 25 cents par litre d'alcool pur la quotité du droit à percevoir. Tout individu, société, village ou association de villages pouvait se livrer à la fabrication de l'alcool: celle-ci était donc libre, il suffisait d'obte-

1. Approuvé par décret du 31 décembre 1898.

nir une autorisation de la régie. La délivrance en était subordonnée à l'observation de certaines conditions stipulées dans l'article 3. Les distillateurs avaient donc à solliciter chaque année du Directeur des douanes et régies leur licence ; celle-ci était *gratuite*, valable pour un an seulement ; l'Administration en consentait ou non le renouvellement comme elle le jugeait opportun. Il n'était rien changé au mode de perception institué par l'arrêté de 1893 ; l'impôt était recouvré par voie d'exercice ; la circulation et la vente surveillées et les débitants tenus de se munir d'une licence également annuelle (1).

Ce régime resta en vigueur en Cochinchine jusqu'en 1903 pour la fabrication, jusqu'en 1905 pour la vente (2).

Bien que la nouvelle réglementation donnât des résultats financiers satisfaisants dans l'ensemble et que les statistiques accusassent une augmentation de 38 °/₀ des recettes en 1901 (3), la Régie dut s'inquié-

1. Le taux était resté le même que sous le régime de 1893 : 6 $ pour les marchands en gros, 1 $ pour les détaillants.

2. Il fut remplacé à ce moment par celui qu'instituèrent les contrats Debeaux et Fischer.

3. En 1898 l'impôt rapporte . . . . . 1.182.762 $

| | |
|---|---|
| 1899. . . . . | 1.488.806 $ 45 |
| 1900. . . . . | 1.553.593 $ 79 |
| 1901. . . . . | 1.647.265 $ 35 |

A partir de 1902, les produits des alcools dans chacun des pays de l'Union ne sont plus discriminés mais bien portés en total au budget général.

ter des manœuvres frauduleuses entraînant pour elle un manque à gagner regrettable et de l'élévation excessive du prix de l'alcool contre laquelle commençaient à récriminer les consommateurs. L'administration n'était d'ailleurs en rien responsable de ces plaintes. Elle avait bien pensé qu'en délivrant des licences gratuites, elle augmenterait d'autant le nombre des distilleries et des débits ; elle espérait que la multiplication des distilleries régionales assurerait la diffusion de l'alcool de riz parmi les indigènes et, rapprochant le consommateur du fabricant et du vendeur, amènerait un abaissement notable des prix. Il n'en fut rien. Les distillateurs indigènes, chinois ou annamites, édifièrent une sorte de cartel qui ne profita qu'à eux ; ils s'entendirent pour vendre leur alcool à des prix exorbitants. Ils demandaient 60 cents d'un litre d'alcool à 40° qui leur revenait à 27 cents ; avec la complicité de débitants asiatiques munis de licences régulières, des distillateurs clandestins écoulaient leurs produits frauduleux. Le liquide livré même par les distillateurs exercés était nocif, il révélait à l'analyse des impuretés dangereuses ; les récipients qui devaient contenir un litre ne contenaient guère plus de 85 centilitres, l'alcool titrait 35 degrés au lieu de 40 degrés.

Enfin l'Indo-Chine venait de contracter un emprunt de 200.000.000 de francs (1). Une première tranche de

1. Loi du 25 décembre 1898.

50.000.000 de francs avait été émise en 1899, une autre de 70.000.000 de francs allait l'être en août 1902 ; il avait fallu inscrire au budget général un crédit global de 4.676.000 francs afin d'en assurer le service : le besoin de ressources nouvelles se faisait sentir impérieusement. Le Gouverneur général pensa pouvoir les trouver dans l'établissement du monopole de l'alcool. C'est en vue de cette refonte totale du régime des alcools que furent pris les arrêtés de 1902 encore en vigueur.

## SECTION B

### Annam-Tonkin

On sait que depuis 1893 la fabrication de l'alcool était libre dans ces deux pays, moyennant versement d'une taxe de consommation susceptible dans certains cas de dégrèvements variables (1). On sait aussi qu'à la vente libre on substitua dès le 1er juin 1897 le monopole et que les contrats de ferme passés avec les débitants provinciaux arrivèrent à expiration en 1901. Ce régime présentait en Annam et au Tonkin les mêmes inconvénients qu'en Cochinchine avant 1898. Les taxes de consommation étaient différentielles suivant le mode de fabrication et l'origine des matières premières employées. Grâce aussi à la liberté de fabrication, de très nombreuses distilleries familiales s'étaient à nouveau créées, la surveillance n'était plus que nominale, la fraude prospérait.

1. Cf. *supra*. Régime de 1893 1898.

## CHAPITRE IV

### Régime des alcools en 1902

Le 11 mars 1902, M. Doumer soumit au Département un arrêté fixant le régime dorénavant applicable aux alcools qu'il avait précédemment signé ; le Gouverneur général faisait valoir que cette réglementation nouvelle s'imposait :

1° Afin de codifier les dispositions éparses dans de nombreux textes ;

2° De préciser certains points mal définis ;

3° De prévenir les fraudes des distilleries clandestines tant par une surveillance plus étroite, plus effective de la fabrication et de la circulation que par la mise en usage de récipients officiels (1) ;

4° De livrer aux indigènes de l'alcool pur aux lieu et place d'un produit adultéré ;

5° Et enfin pour éviter d'imposer à la Régie un rôle commercial auquel elle était mal préparée de créer

1. Ce système des récipients officiels a été préconisé en France par M. Alglave, professeur à la Faculté de droit de Paris, auteur d'un projet de monopole des alcools.

des débits régionaux dont la gérance serait confiée à des débitants généraux liés par des contrats (1).

Mais la raison profonde, suffisante à elle seule, de ce changement de régime, était la nécessité de fournir au Trésor des ressources nouvelles, presque indéfiniment extensibles ; c'était plus qu'une codification, qu'une œuvre de synthèse ; toute préoccupation de politique indigène passait au second plan ; M. Doumer vigoureusement conçut un quasi-monopole (2), l'organisa.

L'arrêté du 27 février fut soumis, pour avis, au ministre des Finances d'alors, M. Caillaux, qui fit ressortir que ce texte impliquait un monopole virtuel et suggéra quelques modifications. Entre temps, M. Beau avait succédé à M. Doumer comme Gouverneur général de l'Indo-Chine. Dès son arrivée au Tonkin (3), M. Beau annonçait au ministre l'envoi prochain des textes définitifs et demandait à prendre un arrêté provisoire en raison du délai nécessaire à la mise en train du nouveau régime. L'autorisation ayant

1. Cf. *infrà*. Régime similaire du sel.

2. On ne peut pas dire des arrêtés de 1902 qu'ils établissent un monopole absolu puisqu'ils laissent subsister pour « toute personne ou société, tout village ou association de villages » la faculté de se livrer à la fabrication de l'alcool, sauf autorisation préalable de la Régie. Mais en fait ce n'est pas la liberté, l'administration ayant un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser cette autorisation.

3. Câblogramme du 22 novembre 1902.

été accordée le 25 novembre 1902, deux arrêtés furent pris le 20 et le 22 décembre suivants (1).

## SECTION A

### Arrêté du 20 décembre 1902 (fabrication)

En principe la fabrication de l'alcool est libre ; toute personne ou collectivité munie d'une licence a le droit de s'y livrer. Cependant cette autorisation peut être refusée si l'établissement projeté ne présente pas les garanties réglementaires, si la création d'une nouvelle distillerie est jugée inopportune pour les besoins des consommateurs, ou si elle a pour effet d'entraîner des charges inutiles pour le service de surveillance par la Régie (art. 4). L'administration dispose donc en la matière de pouvoirs étendus. Il convient toutefois de faire remarquer que l'article 4 porte une énumération en quelque sorte limitative ; le nouveau régime est donc à ce point de vue plus libéral que celui de l'arrêté de 1898 qui reconnaissait à la Régie le droit de refuser le renouvellement de la licence annuelle chaque fois qu'elle le jugeait opportun.

L'arrêté du 20 décembre n'institue donc pas nettement le monopole : le mot lui-même ne figure pas dans la rédaction du texte mais l'arrêté n'écarte pas

1. Approuvés tous deux par décret du 7 août 1903. Celui du 20 décembre réglemente la fabrication, l'autre la vente.

la chose ; l'administration s'engage en effet, d'une part à acheter à un prix fixé la totalité de leur fabrication aux industriels autorisés ; de l'autre elle s'interdit de consentir à l'ouverture de distilleries nouvelles, elle supprime ainsi toute possibilité de concurrence ; elle consent à ceux avec qui elle a traité des privilèges évidents ; elle consacre à leur profit et indirectement un monopole. Le producteur ne doit distiller que dans la limite des besoins de la Régie. Celle-ci perçoit sur chaque litre d'alcool pur une taxe de consommation d'abord fixée à 25 cents, élevée à 30 cents au mois d'août 1903.

## SECTION B

### Arrêté du 22 décembre 1902 (vente)

L'article 1er prévoit que l'administration peut concéder à des particuliers le droit d'édifier et de gérer des entrepôts et des dépôts d'alcools indigènes en vue d'assurer les besoins de la consommation dans une région quelconque (province, cercle, territoire militaire, groupe de provinces, de cercles, de territoires militaires) de l'Annam, du Cambodge, de la Cochinchine et du Tonkin ; ces concessionnaires portent le titre de « Débitants généraux de la Régie des alcools ». Ainsi donc l'administration peut à son gré exploiter elle-même la vente en régie directe ou en déléguer l'exercice par contrat spécial et faire de ceux avec

qui elle aura traité les bénéficiaires d'un véritable monopole. Sitôt qu'il eut pris connaissance des dispositions des arrêtés de décembre, le Département formula certaines réserves (1). A propos de l'article 91 relatif à la répartition des commandes supplémentaires, M. Doumergue signalait tous les inconvénients d'un système qui tendait à n'accorder les fournitures exceptionnelles qu'aux gros producteurs. Ceux-ci disposant d'outillages perfectionnés, de moyens d'action plus rapides, plus étendus, pouvaient offrir des prix plus avantageux lors des appels à la concurrence. L'administration centrale insistait sur la nécessité de modifier un texte qui pourrait avoir pour effet de « décourager les industriels de « moyenne importance et de permettre à de gros « distillateurs de s'approprier en fait le monopole de « la fabrication, ce qu'il faut éviter à tout prix ». A propos de l'intention exprimée par l'autorité locale de confier à un seul titulaire le monopole de la vente dans le Tonkin et le Nord-Annam, le ministre ajoutait : « Je trouve imprudent d'accorder un monopole « aussi considérable à un seul débitant... Il faudrait « donc dans tous les cas limiter l'expérience à un « an au plus. » (2) M. Beau répondit à ces critiques

1. Dépêche ministérielle du 21 mars 1903. M. Doumergue était alors ministre des Colonies.

2 Ces avertissements, pleins de sagesse, n'avaient qu'une valeur platonique ; la colonie reçut la dépêche ministérielle dans le courant

« par un long mémoire (1) dans lequel il exposait qu'il s'était trouvé lors de son arrivée en Indo-Chine en face de pourparlers déjà très avancés, de contrats presque signés, et que d'ailleurs un examen personsonnel approfondi de la question l'avait décidé à ne pas adopter les suggestions du Département. Ces justifications furent agréées ; le décret approbatif fut soumis à la signature du Président de la République.

α) *Le régime de* 1902 *au Tonkin et dans le Nord-Annam.* — Il est exact qu'en arrivant en Indo-Chine, M. Beau avait eu à tenir compte de négociations déjà engagées entre l'Administration et diverses personnalités susceptibles d'être agréées comme « Débitant général » et d'exploiter à ce titre le monopole d'achat aux distilleries et de vente aux consommateurs. M. Debeaux qui n'était alors que gérant de sept fermes provinciales d'alcool au Tonkin, conformément aux dispositions de l'arrêté de 1898, s'était vu conférer en décembre 1900 une situation privilégiée pour la vente des trois produits en régie : opium, sel, alcool. Il avait traité, également en décembre 1900, avec MM. Fontaine et Cie distillateurs (2) ; aux termes de ce contrat, MM. Fontaine et Cie devaient pro-

du mois d'avril, le contrat Debeaux était déjà signé depuis le 31 décembre 1902.

1. Daté du 14 mai 1903.

2. Ils se substituèrent en 1904 la Société française des distilleries de l'Indo-Chine. (Société anonyme.)

duire et livrer à M. Debeaux une quantité d'alcool suffisante pour que celui-ci pût répondre aux demandes des consommateurs. Dès 1902, au moment où M. Beau prit possession de son poste, M. Debeaux vendait à lui seul les 2/3 de l'alcool consommé au Tonkin et dans le Nord-Annam. Le dernier tiers provenait des distilleries d'une vingtaine de producteurs qui écoulaient eux-mêmes sans intermédiaire leur marchandise. En outre M. Debeaux était déjà débitant général pour le sel (1), l'opium, il était propriétaire d'installations nombreuses ; il avait engagé de gros frais (2). L'Administration pensa qu'elle avait intérêt à traiter avec quelqu'un ayant déjà l'expérience du consommateur annamite ; elle signa donc le contrat du 31 décembre 1902.

β) *Contrat Debeaux. — Vente.* — Aux termes de cette convention (3), M. Debeaux était agréé par l'Administration des douanes et régies de l'Indo-Chine en qualité de débitant général de la régie pour la vente des alcools indigènes et vins de Chine, au Tonkin et dans le Nord-Annam (4). Le contrat était valable pour dix ans à compter du 1er janvier 1903, toutefois l'article 2 reconnaissait à l'administration la faculté

1. Contrat du 21 décembre 1900.

2. 1.200.000 francs d'après les estimations du Gouverneur général.

3. M. Levecque, directeur p. i. des douanes et régies agissait pour le compte du Gouvernement général de l'Indo-Chine.

4. Provinces de Vinh, Thanh-Hoa et Ha-Tinh.

de reprendre son monopole à partir de l'expiration de la huitième année d'exploitation par le débitant général, c'est-à-dire le 1er janvier 1911, et ce, en le prévenant d'un an à l'avance (1).

Il était alloué à M. Debeaux, à titre de rémunération de ses frais généraux, frais de transport, de manipulation, déchets de remplissages, prix des licences (2), fourniture d'acquits-à-caution et de permis de circulation et tous autres frais quelconques, une remise de 0 $ 03 par chaque litre d'alcool vendu. Cette remise s'appliquait à toutes les quantités vendues dans toute l'étendue du Tonkin et du Nord-Annam jusqu'à concurrence de 12.000.000 de litres. Le débitant général devait tenir compte à l'Administration des douanes et régies d'une bonification d'un demi-cent (0 $ 05) par litre, mais cette bonification ne pouvait porter que sur le nombre de litres vendus au-dessus de 12.000.000. Cette rémunération devait être augmentée à raison de frais supplémentaires de fournitures des récipients, systèmes de fermetures, étiquettes et marques officielles dès que l'administration aurait adopté et imposé des modèles réglementaires de jarres et bouteilles (art. 10). Dans tous les

1. Nous verrons que l'administration a usé du droit que lui réservait cette clause.

2. L'administration délivrait les licences aux débitants sur la demande expresse de M. Debeaux ; les vendeurs en gros ou au détail étaient donc choisis par le concessionnaire (art. 5 du contrat).

cas de vente de l'alcool en récipients, le débitant général était autorisé à exiger de tout acheteur la consignation d'une somme représentant la valeur du récipient à son prix de revient.

Cette consignation était obligatoirement remboursée dans tous les débits contre remise dudit récipient.

Les prix de vente devaient être fixés par arrêtés du Gouverneur général (art. 13) et affichés de manière très apparente en français, caractères et quôc-ngu, à la porte de chaque magasin de vente ou débit.

L'article 15 énumérait les diverses localités du Tonkin et de l'Annam où le débitant général était tenu d'ouvrir à l'exploitation des dépôts régionaux.

Chaque dépôt régional était soumis à l'exercice permanent des agents de Régie. La taxe de consommation était due à la sortie des entrepôts sur toutes les quantités prêtes à être livrées à la consommation. A l'expiration du contrat, l'Administration des douanes et régies devait reprendre directement l'exercice de son monopole de vente des alcools indigènes ; elle se réservait d'ailleurs la faculté de résilier le contrat conformément aux dispositions de l'article 2 (1). Dans les deux cas elle devait reprendre les immeubles, le mobilier, les approvisionnements, le matériel d'exploitation, à l'exception du matériel naval, et dont l'inventaire devait être dressé contra-

1. Cf. *supra*.

dictoirement (art. 27) (1). Le débitant général s'interdisait absolument de faire dans ses entrepôts et magasins de vente le commerce de marchandises autres que les produits monopolisés : alcools indigènes, sel, opium, allumettes, pétrole (art. 28). Il ne pouvait sous-traiter à peine de déchéance, toutes les contestations relatives à l'exécution ou à l'interprétation du contrat devaient être jugées administrativement.

Lorsque le Département connut le contrat Debeaux (2) il formula quelques critiques au sujet :

*a*) De la concession à une seule personne d'un pareil monopole ;

*b*) De la durée excessive de la concession ;

*c*) De l'étendue exagérée du périmètre d'action du débitant général ;

*d*) Des avantages trop grands consentis au concessionnaire ;

*e*) De l'imprécision des clauses du rachat. L'administration locale s'expliqua sur chacun de ces points.

Elle répondit :

*a*) Qu'au moment de la signature du contrat elle

1. Le prix de rachat était, au choix de l'administration pour tout ou partie, fixé par experts ou établi d'après la valeur exacte portée aux inventaires de l'entreprise après amortissements annuels qui ne pourront être inférieurs à 5 °/₀ de la valeur annuelle pour la partie immobilière et à 10 °/₀ pour la partie mobilière (art. 27, *in fine*).

2. En mai 1903.

s'était trouvée en face d'engagements précis, de recettes déjà escomptées ;

*b*) Qu'à cause de la structure géographique du pays il n'était pas possible d'établir plusieurs divisions offrant des avantages équivalents : qu'aucun industriel n'aurait voulu soumissionner exclusivement pour les régions montagneuses, lointaines, au lieu que le même débitant pouvait y consentir s'il était assuré de trouver une compensation appréciable dans l'approvisionnement des deltas et des contrées riches.

*c*) Qu'en raison de l'importance des dépenses engagées par le débitant général il était juste de lui accorder son privilège pour une période assez longue afin de lui permettre l'amortissement de ses capitaux sans pour cela lui consentir une rémunération trop élevée.

Le Département ne reconnut pas absolument le bien-fondé de ces réponses. Le ministre exprima le désir que dans les autres régions de nos colonies, en Cochinchine notamment, il y eût plusieurs débitants et non un seul (1).

Le contrat d'ailleurs, en dépit de toutes ces réserves, subsista intégralement dans sa forme primitive parce qu'il avait été signé par le Gouverneur général de l'Indo-Chine dans la plénitude de ses attributions.

1. Câblogramme du 11 août 1903.

Les faits montrèrent bien vite à quel point étaient justifiés les craintes, les avertissements de l'Administration centrale ; la Société ne chercha qu'à réaliser le plus de bénéfices dans le moins de temps possible (1). Les agents employèrent vis-à-vis des indigènes des moyens de persuasion souvent odieux ; l'écho de plaintes douloureuses formulées par les assujettis retentit au Conseil Colonial, parvint jusqu'au Département. Aussi, au mois d'août 1908, alors qu'il était sur le point de rejoindre son poste, M. le Gouverneur général Klobukowski reçut-il du ministre des instructions pressantes afin d'étudier d'urgence la question du rachat des monopoles et du remplacement de l'impôt indirect par une taxe d'abonnement.

γ) *Dénonciation du contrat le 1er janvier 1911.* — C'est dans ces conditions que le 1er janvier 1911, le contrat Debeaux, ayant été dénoncé conformément aux termes de l'article 2 (2), on adopta un système analogue à celui qui fonctionnait heureusement en Cochinchine : la vente assurée dans des dépôts régionaux que gèrent des particuliers pour le compte de la régie.

1. Aux termes du contrat (art. 28) le concessionnaire ne devait se livrer qu'à la vente des seuls produits monopolisés. Nous tenons de divers témoins oculaires, administrateurs des Services civils et officiers, que dans nombre de débits de vente, les parapluies, ombrelles et cotonnades voisinaient d'une façon un peu inattendue avec les récipients officiels.

2. Cf. *suprà*, page 86 ; note 1.

Une adjudication (1) fut ouverte à Hanoï les 25 juillet et 1er août 1910 ; il y avait 14 lots à répartir. 11 ont été adjugés à des Européens et 2 à des Annamites. La gérance du quatorzième lot a été confiée par traités de gré à gré à des indigènes spécialement choisis.

Suivent les clauses du cahier des charges, l'adjucataire ne pourra, sous peine de déchéance immédiate avec saisie du cautionnement, céder à qui que ce soit sans y avoir été dûment autorisé par l'administration, la gérance des dépôts régionaux composant le lot dont il aura été déclaré adjudicataire ; il ne pourrra vendre qu'à des débitants de gros, possesseurs d'une licence ; l'administration s'est réservé le droit d'exercer à tout moment son contrôle sur la délivrance des licences ; le débitant général est tenu de pourvoir d'une manière permanente aux besoins de la consommation ; le gouverneur général fixe les prix de cession des alcools et des récipients. Le débitant général, les débitants de gros et au détail, les débitants ambulants ne pourront vendre les alcools indigènes à un prix supérieur.

En même temps que prenait fin le contrat avec la Société générale du Nord-Annam-Tonkin, tombait aussi l'obligation pour le consommateur d'acheter l'alcool dans son récipient d'origine.

1. En Cochinchine l'Administration traita de gré à gré.

Ce nouveau régime très politique eut le meilleur effet parmi les indigènes.

*Contrat Fontaine-Fischer.—Fabrication.*— Ce fut encore une situation de fait que dut consacrer le Département quand il entreprit l'examen du contrat Fontaine-Fischer relatif à la fabrication des alcools de riz. En novembre 1902 la Société française des distilleries de l'Indo-Chine (1) produisait 40.000 hectolitres d'alcool pur sur les 50.000 qui représentaient la consommation totale du Tonkin et du Nord-Annam ; le reste était fourni par une vingtaine de petites distilleries (2). Celles-ci obtenaient tout au plus un rendement en alcool de 26 à 28 °/₀ alors que la Société des distilleries usant du procédé Calmette atteignait couramment une moyenne de 38 à 40 °/₀.

M. Beau estima que le meilleur parti était de tirer avantage de cette situation qui était déjà un monopole de fait. La Société des distilleries d'Indo-Chine représentée par M. Fontaine, celles des distilleries du Tonkin au nom de laquelle agissait M. Fischer furent autorisées à racheter aux distillateurs indigènes leur droit de production.

Cette expropriation une fois réalisée, le Gouverneur général passa le 10 mars 1903 avec les deux sociétés un contrat aux termes duquel elles devaient subvenir

1. Société anonyme au capital de 3.000 000 de francs. Elle possédait deux usines, l'une à Hanoï, l'autre à Nam-Dinh.

2. Cf. *supra*.

pendant dix ans aux besoins de consommation locale (1) et vendre leurs produits au prix fixé par l'administration. Ce prix variait suivant le cours du riz. L'adjudicataire s'interdisait formellement d'ouvrir aucune distillerie nouvelle pendant la durée du contrat ; à l'expiration des dix années elle se réservait le droit d'exploiter elle-même le monopole de fabrication. Généreusement elle subordonnait l'exercice de cette faculté au rachat préalable du matériel, des usines, au remboursement de la valeur industrielle des exploitations.

Ici encore, comme dans la vente de l'alcool, du sel, certaines modalités de la convention avaient pour effet de créer aux fermiers une situation tout à fait privilégiée et bien que les arrêtés constitutifs (2) aient maintenu le principe de la liberté de fabrication posé par l'arrêté de 1898, MM. Fontaine et Fischer restèrent seuls maîtres du marché. Les autres distillateurs avaient disparu, dans le courant de l'année 1904, après avoir touché une indemnité de rachat, ou compris l'inanité de la lutte qu'on leur permettait de soutenir.

Dès qu'il eut reçu communication dudit contrat le

1. La Société française des distilleries de l'Indo-Chine était assurée de fournir à l'administration 70 °/₀ de la quantité totale, soit 28,000 hectolitres. La Société des distilleries du Tonkin les 30 °/₀ complémentaires soit 12.000 hectolitres à 100 degrés (art. 2).

2. Article 1 de l'arrêté du 20 décembre 1902.

Département fit part aux autorités locales de certaines objections (1). Le ministre insistait pour qu'on n'étendît pas ce régime à la Cochinchine. Ces réserves étaient tardives. Le système fonctionnait depuis six mois déjà, il commençait à porter ses fruits : les indigènes protestaient contre l'obligation qu'on leur imposait de consommer un alcool insipide « qui les rendaient méchants » et ne rappelait en rien la vieille liqueur ancestrale, savoureuse et impure ; ils s'élevaient aussi contre les perquisitions brutales des agents de la régie, la suppression de l'alambic familial. Si légitimes qu'aient été les réserves de l'administration centrale, elles restèrent lettre morte ; le contrat Fontaine-Fisher n'était entaché d'aucun excès de pouvoir. Il subsista. Les concessionnaires réalisèrent des bénéfices considérables ; il est difficile d'en déterminer le montant même approximatif. Toutefois une circonstace fortuite a permis à l'Administration de soupçonner quelle pouvait en être la quotité. Au commencement de 1905 la Société des Distilleries de l'Indo-Chine chercha à obtenir le monopole de la fabrication de l'alcool en Cochinchine (2). A cet effet elle était entrée en pourparlers avec la Banque de l'Indo-Chine dont elle sollicitait une avance de 2.500.000 fr. pour l'organisation de l'entreprise éventuelle. Appe-

1. Câblogramme du 11 août 1903.

2. Elle l'a obtenu. Contrat du 12 novembre 1905.

lée à fournir des garanties, elle excipa d'un bénéfice annuel moyen de 800.000 francs (1).

Ce contrat semble avoir été signé par les représentants de l'Administration locale avec une précipitation quelque peu coupable. Cette imprévoyance apparaît nettement dans l'article 12 qui fixe les conditions de rachat ; l'administration se réserve le droit d'exercer directement le monopole de fabrication en rachetant le terrain, les constructions, le matériel et la valeur industrielle des exploitations qui existèrent à cette époque sous les réserves ci-après :

Paragraphe 1er.—Conformément à l'article 4 de l'arrêté du 20 décembre 1902, aucune construction nouvelle ne sera faite sans l'autorisation préalable de l'administration ;

Paragraphe 2. — La valeur industrielle sera basée sur le droit à la production annuelle reconnu actuellement par l'administration aux Sociétés contractantes savoir 28.000 hectolitres d'alcool pur à la Société des Distilleries de l'Indo-Chine et de 12.000 hectolitres à 100 degrés à la Société des Distilleries du Tonkin.

Paragraphe 3. — A l'expiration du présent contrat, l'Administration réserve son droit de traiter pour l'excédent dont elle aura besoin avec tel producteur qu'elle jugera à propos.

1. Déclaration de M. Fontaine devant le Conseil d'administration de la Banque.

Ce dernier paragraphe a fait l'objet d'interprétations opposées de la part des deux contractants ; l'application du régime ayant entraîné certains troubles d'ordre politique, l'administration fut amenée à envisager s'il ne serait pas plus avantageux pour elle de revenir, après l'expiration des contrats, au régime antérieur de la liberté commerciale. Les sociétés fermières ayant été mises au courant de cette éventualité prétendirent qu'en vertu de l'article 12 § 3 du contrat, l'administration n'était libre de traiter avec d'autres producteurs que pour les quantités supplémentaires d'alcool, mais que jusqu'à concurrence des 40.000 hectolitres dont elle leur avait assuré la fourniture, elle était liée indéfiniment.

Une prétention aussi absolue ne saurait être admise aucunement par la régie ; celle-ci a traité pour dix ans, elle a certainement eu tort de ne pas prévoir de clause de rachat à des conditions déterminées avant la date d'expiration du contrat. Elle est jugulée jusqu'à cette date, mais le 10 avril 1913, elle recouvre sa liberté. Quelles peuvent être alors les situations respectives des parties ?

Ou bien elles renouvelleront pour telle période à fixer le contrat de 1903 et la question ne se posera pas ;

Ou encore l'administration usant de la faculté qu'elle tient de l'article 12, alinéa 2, exercera directement le monopole pour la totalité des quantités à

fournir à la consommation et elle devra dans ce cas verser aux Sociétés concessionnaires des indemnités représentant la valeur industrielle de leur exploitation, etc...

Ou enfin conservant la forme actuelle de la Régie intéressée elle voudra traiter avec d'autres producteurs et alors il n'est pas douteux que si elle s'y détermine elle devra continuer à assurer à MM. Fontaine, Fischer la fourniture minimum de 40.000 hectolitres aussi longtemps qu'elle ne se décidera pas soit à exercer directement, totalement le monopole, soit à rendre la fabrication libre absolument en droit, ce qu'elle est déjà aux termes de l'article 1 de l'arrêté du 20 décembre 1902 ; en fait, ce qu'elle n'est pas à cause des contrats privilégiés.

## SECTION C

### Les arrêtés de 1902 dans le centre et Sud-Annam en Cochinchine et au Cambodge

Les arrêtés de 1902, ainsi qu'on a déjà pu s'en rendre compte, ne parlaient pas de monopole ; d'autre part il était aussi évident que M. Doumer considérait comme éminemment désirable un système qui devait avoir pour effet de faciliter l'institution d'une régie directe. Il avait donc consenti par contrat des privilèges marqués à certains négociants et industriels ; les autres distillateurs ne pouvaient que disparaître. Le Gouverneur général espérait que cette concentra-

tion de la production préparerait insensiblement l'organisation du monopole.

M. Doumer était trop avisé pour penser un seul instant que cette tentative de « socialisme d'Etat » pourrait pleinement réussir sans que se fissent entendre les plaintes des particuliers lésés (1). Il se garda bien d'appliquer aussitôt à l'Indo-Chine entière un régime dont l'uniformité aurait pu présenter de sérieux inconvénients ; il résolut d'adapter le nouveau système aux conditions régionales.

Dans le centre et le Sud-Annam, il y avait en 1903 exactement 18 distilleries usant de procédés de fabrication indigènes (2). Chacune d'elles pourvoyait aux besoins de la consommation dans un périmètre réduit. Cet individualisme en quelque sorte avait sa raison d'être dans la structure géographique de l'Annam coupé de vallées longues, étroites, aux communications difficiles ; on maintint donc ce qui existait déjà et fonctionnait à la satisfaction générale.

En Cochinchine la situation était infiniment plus complexe. Il y avait 63 distilleries, toutes sauf deux (3)

1. Nous parlerons ci-dessous d'un mémoire qui fut adressé en 1903 au ministre des Colonies par quelques fabricants d'alcools indigènes, Chinois pour la plupart.

2. Elles se trouvaient sauf deux entre les mains de la maison Lombart et Cie, et d'un négociant chinois Nien-Tan-Hien.

3. La première située à Cholon, était la propriété de la Société française des distilleries de l'Indo-Chine (concessionnaire de la fabrication du Tonkin), l'autre appartenait à MM. Mazet et Cie.

appartenaient à des indigènes : Annamites ou Chinois. Ils fabriquaient librement leurs produits ; ils étaient tenus seulement de solliciter le renouvellement annuel de leur licence gratuite aux termes de l'arrêté du 16 septembre 1898 ; ils avaient su par une entente intéressée élever de manière exorbitante les prix de vente de l'alcool et réaliser de ce chef des bénéfices très importants. Ils protestèrent contre les arrêtés de 1902 ; ils rédigèrent un mémoire (1) à l'adresse du ministre des Colonies dans lequel ils exposaient leurs doléances ; ils s'élevaient un peu contre la précarité de leur licence, et surtout contre la fixation par la Régie d'un prix d'achat aux distilleries maximum. Pour ce qui est du premier point, l'administration locale prouva aisément le caractère injustifié de ces récriminations. L'arrêté de 1898 reconnaissant en effet à la Régie le droit de refuser le renouvellement de la licence annuelle, *si elle le jugeait opportun*, l'arrêté de 1898, tout en maintenant le principe de l'annualité de la licence, donnait une énumération limitative des cas où l'administration pouvait ne pas la renouveler ; il y avait sous ce nouveau régime davantage de garanties que sous celui de 1898 et cependant jamais auparavant les distillateurs indigènes n'avaient protesté. Non, ce qui motivait leur mécontentement c'était l'intention très nette qu'avait l'administration de limiter les bénéfices de 250 à 300 %.

1. Cf. p. 98, note 1.

qu'ils s'octroyaient, de les réduire au dixième. Les protestataires voyaient dans les mesures prises « l'in-
« terdiction pour l'industriel actif et intelligent de
« perfectionner son industrie, de développer le chif-
« fre de ses affaires, d'augmenter ses profits en rai-
« son de son travail et de ses capacités (1) ».

Malgré tout on continua d'appliquer strictement l'arrêté de 1902 qui limitait les prix de vente de l'alcool aux débitants par les distillateurs.

Toutefois conformément aux instructions réitérées du Département (2) l'administration locale ne passa pas des contrats instituant un débitant général; la fabrication resta ce qu'elle était.

Mais bientôt (3) M. Beau informa le Département que devant la possibilité d'une grève des distillateurs asiatiques il avait cru devoir engager des pourparlers avec le représentant de la Société française des distilleries de l'Indo-Chine et jeter les bases d'un contrat éventuel d'une durée de huit années (4). Une correspondance s'était échangée entre le Gouverneur général et M. Fontaine qui dès le 15 décembre 1904 soumettait à l'administration locale un projet de convention très fortement inspiré du marché de 1903 ap-

1. Voir le texte de la pétition.

2. Câblogramme du 11 août 1903. Dépêches ministérielles du 4 février 1904 et du 13 janvier 1905.

3. Câblogramme du 6 mars 1905.

4. Câblogramme du 6 mars 1905.

plicable au Tonkin (1). M. Beau, venu en mission à Paris exposa oralement qu'en traitant avec la Société française des Distilleries de l'Indo-Chine il avait cédé à des raisons impérieuses. Il était nécessaire, indispensable de se procurer de nouvelles ressources pour gager la dernière tranche de l'emprunt sur le point d'être émise, de réprimer une fraude des plus préjudiciables au budget, de réduire le Syndicat des producteurs chinois qui sous la direction énergique de Tay-Chow-Binh avaient préféré limiter leur production afin de maintenir leurs prix de vente antérieurs. Le contrat du 12 novembre 1905 (2) ne vise que la Cochinchine.

La Société française des distilleries de l'Indo-Chine s'engageait à livrer à l'Administration des douanes et régies les quantités d'alcools de riz nécessaires à la consommation de la Cochinchine évaluée à 15.000.000 de litres à 40 degrés. L'administration pouvait d'ailleurs augmenter ou diminuer les commandes suivant ses besoins ; au cas des fournitures supplémentaires (3)

1. On sait que M. Fontaine s'était mis dans ce but en instance auprès de la Banque de l'Indo-Chine à l'effet de contracter un emprunt de 2.500,000 francs.

2. Ce contrat définitif est plus avantageux pour l'administration que le projet déposé par M. Fontaine, c'est ainsi que l'administration a obtenu une réduction importante sur les prix de vente que demandait la Société des distilleries de l'Indo-Chine.

3. Art. 91 de l'arrêté du 20 décembre 1902.

l'administration était en droit de faire appel aux autres distillateurs que les signataires du contrat (1). Aucune autorisation en vue de créer de nouvelles distilleries ne pouvait être accordée par la Régie pendant la durée du contrat ; toutefois les distillateurs déjà installés étaient admis à continuer librement l'exploitation de leur industrie (2).

L'administration, le premier jour de chaque trimestre et pour tout le trimestre, déterminait le prix de vente de l'alcool d'après le cours du riz cargo constaté par les mercuriales officielles.

Un an avant l'expiration du contrat les parties pouvaient se faire connaître leurs intentions au sujet de son renouvellement ; l'administration avait la faculté de racheter les établissements et le matériel de la société.

Si l'administration entend exercer son droit de rachat, elle devra rembourser la valeur des terrains, des constructions, du matériel et la valeur industrielle des exploitations de la société qui existeront sous les réserves ci-après :

1) Conformément à l'article 4 de l'arrêté du 20 décembre 1902 aucune construction ne sera faite sans autorisation préalable de l'administration ;

1. Cette clause à laquelle tenait beaucoup le Département ne figurait pas dans le projet Fontaine.

2. Dans le texte prévu par M. Fontaine les producteurs asiatiques ne pouvaient céder leurs établissements qu'à la Société. Ils n'avaient pas le droit de modifier d'une façon quelconque leur matériel.

2) La valeur industrielle sera basée sur le droit à la production annuelle prévue au présent contrat, soit 60.000 hectolitres d'alcool pur. L'évaluation du prix à payer sera faite à l'amiable (1).

A défaut d'accord amiable l'évaluation devait être faite par trois experts. L'administration avait également le droit, en exprimant ses intentions six mois à l'avance, de racheter avant l'expiration des huit années pour lesquelles le contrat était conclu, les établissements et le matériel de la Société. Celle-ci n'exerce pas un monopole exclusif de fabrication ; elle n'a qu'une situation privilégiée ; on espérait beaucoup de ce système à la fois libéral et prévoyant. Il reconnaissait aux industriels déjà existant le droit de continuer à produire, il mettait l'administration à l'abri d'une grève des distillateurs chinois ; il la déchargeait de tout souci proprement commercial tout en lui réservant l'exercice d'un contrôle supérieur par la faculté qu'elle avait de fixer les prix de vente. Les résultats financiers ne furent pas ceux qu'on escomptait ; il y eut une mévente sensible au cours des années 1906 et 1907. Il faut en chercher une des causes (2) dans la campagne violente souvent heureuse, menée par Tay-chow-Binh et quelques distillateurs chinois irréductibles. Déjà l'administration avait eu à s'occu-

1. Article 11 du contrat.

2. Nous disons une des causes nous réservant l'exposé des autres dans la quatrième partie de notre travail.

per d'eux au lendemain de la prise des arrêtés de 1902. M. Beau à ce moment (1) avait étudié la possibilité de prendre certaines mesures de police à l'égard « d'industriels étrangers qui abusent de l'hospita- « lité française pour rançonner et ruiner l'Annamite « de Cochinchine ». Cette agitation ne cessa qu'en juillet 1907 lorsque quelques dépôts de vente devenus vacants furent confiés à certains distillateurs chinois.

Au Cambodge, la fabrication et la vente de l'alcool continuent à être régies par l'arrêté du 16 septembre 1898; elles sont soumises à l'obligation d'une licence annuelle que l'administration peut ou non renouveler, à son gré.

En résumé. Dans le Tonkin et le Nord-Annam le monopole de fabrication est concédé à deux sociétés jusqu'au 10 avril 1913 et l'administration ne peut en aucune façon procéder au rachat du monopole avant l'expiration du contrat. La vente de l'alcool est assurée depuis le 1er janvier 1911 par des débitants régionaux adjudicataires, européens ou indigènes.

En Cochinchine, l'administration est engagée jusqu'au 24 novembre 1913 vis-à-vis d'une société qui doit aux termes du contrat livrer à la Régie les quantités d'alcool de riz nécessaires à la consommation moyenne annuelle, mais, ici, prudemment elle s'est

1. Lettre du 2 juillet 1903.

réservée le droit de rachat sous la condition d'informer la Société un an à l'avance ; la vente est assurée par des débitants régionaux ayant traité avec l'administration de gré à gré.

Dans les autres pays de l'Union, nous avons vu que la fabrication et le commerce de l'alcool jouissent d'une liberté suffisante sous le contrôle permanent de la Régie qui assure elle-même le recouvrement de la taxe de consommation.

# TROISIÈME PARTIE

## LE SEL

### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'opium est une denrée de luxe ; le sel, outre qu'il est indispensable à l'organisme, a été longtemps un instrument d'échange au Laos et au Yun-nan. C'est au double point de vue physiologique et économique une denrée de première nécessité. Il convient donc d'apporter dans sa taxation une prudence minutieuse, un tact averti. La question était particulièrement complexe en Indo-Chine où l'Annamite consomme énormément de sel par suite de l'habitude invétérée qu'il a d'assaisonner tous ses aliments d'une sauce particulière : le nuoc-mam, à base de saumure (1). D'autre part la salaison des poissons fut longtemps une des industries les plus prospères du pays. Des salines s'étendent en Cochinchine, au Tonkin, en Annam tout le long de la côte.

1. L'annamite consomme annuellement 18 kilogrammes de sel au lieu de 5 à 6 kilogrammes qui représente la consommation normale annuelle d'un homme.

*Régime indigène.* — Les salines très nombreuses à l'origine furent longtemps soumises à une exploitation tout empirique, assimilable au régime de cueillette. Nous verrons plus loin que la Régie en vue surtout de faciliter la surveillance des centres de production, s'est appliquée soigneusement à en restreindre le nombre. La vente du sel avant l'établissement de la Régie était en fait le monopole de quelques négociants chinois et annamites ; ceux-ci achetaient le sel aux producteurs à des prix variables et le revendaient aux consommateurs, se réservant des bénéfices inattendus.

C'est ainsi que le sel payé aux sauniers de Cochinchine de 9 à 13 cents le picul (69 kgr. 400) était revendu à Saïgon 24 ou 25 cents ; dans les centres éloignés le prix montait jusqu'à 1 $, à Lang-son on le payait 2 et même 3 $.

On sait que sous l'ancien régime les salines supportaient un impôt foncier (1) ; le sel n'était soumis à aucune taxe de consommation et les majorations exorbitantes que nous avons signalées provenaient du fait unique des intermédiaires sans avoir aucunement le caractère d'un impôt. Les sauniers devaient se munir d'une patente de 0 $ 50. Le sel exporté payait un droit de 0 $ 25 par 100 kilogrammes.

En Annam on se trouvait en présence d'une orga-

1. Cf. 1re partie ; le régime fiscal indigène.

nisation similaire : pas d'impôt de consommation à proprement parler ; une taxe foncière sur les salines, un droit à l'exportation, des accapareurs fixant à leur gré les prix de vente. M. le Gouverneur général Doumer chercha à soustraire les sauniers aux entreprises des spéculateurs ; il s'efforça de substituer à ces derniers une exploitation en régie directe.

La Régie fut organisée en Annam et au Tonkin par l'arrêté du 1er juin 1897, en Cochinchine et au Cambodge par l'arrêté du 15 décembre suivant. Ces deux textes ont été approuvés par décret du 30 décembre 1898.

Avant de présenter l'analyse, on voudra bien nous permettre de citer à titre documentaire quelques lignes extraites d'une brochure sur l'exploitation des salines, parue en 1895 (1).

« L'eau de mer, par un rach ou canal assez pro-
« fond pour que de grosses jonques puissent y évo-
« luer, pénètre à marée haute dans un premier grand
« bassin dont la profondeur moyenne est de 1 m. 50 :
« les eaux, au début, lors de la première opération,
« y séjournent près d'un mois, mais par la suite, elles
« n'y séjournent guère qu'une vingtaine de jours. En
« même temps que les eaux s'y débarrassent de leur
« vase, un commencement d'évaporation se produit
« et ainsi épurées et plus denses, elles filtrent à tra-
« vers des nattes et tombent dans un puisard de

1. « De l'exploitation des salines en Cochinchine », Saïgon.

« 1 m. 50 à 2 mètres de profondeur. A l'aide de lon-
« gues pelles tronconiques, en bambou tressé à fines
« mailles, les eaux sont projetées de là dans un
« deuxième bassin de même profondeur que le pre-
« mier et de superficie à peu près égale. C'est une
« « couche » à travers laquelle les eaux qui ne peu-
« vent circuler doivent séjourner une vingtaine de
« jours avant d'être amenées à une densité telle
« qu'elles puissent être avantageusement envoyées
« dans les « aires ».

« L'envoi dans les aires est effectué au moyen d'un
« canal de distribution de 0 m. 25 environ de lar-
« geur placé au contre-bas de la couche ; le canal
« reçoit l'eau de la couche par une vanne et la dis-
« tribue dans les aires par des ouvertures souterrai-
« nes pratiquées sur son côté. Les aires sont consti-
« tuées par une série de bassins juxtaposés ne com-
« muniquant pas entre eux, larges de 5 à 10 mètres,
« longs de 15 à 20 mètres. Ils sont peu profonds,
« 15 à 20 centimètres au maximum et ne renferment
« que 0 m. 06 à 0 m. 10 d'eau en profondeur. En rai-
« son de leur grande surface, de la forte brise qui
« souffle durant toute l'exploitation et des brûlants
« rayons solaires qu'aucun arbuste n'intercepte, une
« évaporation assez rapide s'effectue et dans l'espace
« de vingt jours environ les aires sont à sec, le fond
« couvert d'une couche de sel variant de 0 m. 02 à
« 0 m. 04 d'épaisseur.

« Le sel est recueili dans les aires à l'aide de pel-
« les en bois et déposé sur les séparations : après
« quoi il est transporté en tas sur un point élevé. Sa
« dessication ne demande que quelques jours et dès
« lors il peut être livré au commerce. Les jonques
« et salpans viennent charger à même la saline.

« Les principaux centres de salines en exploita-
« tion régulière sont Baria, Cangio et Bac-Lien en
« Cochinchine. »

L'étendue des salines de Baria peut être évaluée à 750 hectares environ ; le rendement moyen est de 400 à 600 piculs par hectare et par récolte, il peut y avoir par an, suivant le régime des précipitations atmosphériques de deux à quatre récoltes. Les frais d'exploitation sont minimes, 300 $ par hectare au plus. Le picul se vend sur place en moyenne 0 $ 10, l'industrie est donc d'un bon rapport. Les salines de Cangio produisent un sel de qualité moins recherchée ; elles sont d'une superficie très réduite par rapport à celles de Baria, 13 hectares en tout produisant par an de 12.000 à 15.000 piculs ; les salines de Bac-Lien enfin s'étendent sur une superficie de 500 hectares environ, d'un rendement annuel de 1.000.000 de piculs.

Les caractéristiques essentielles du régime qu'instituaient les deux arrêtés susvisés étaient :

1) L'achat du sel au producteur à un prix suffisamment rémunérateur ;

2) La création des magasins de dépôts destinés à recevoir le sel ;

3) L'application de la taxe de consommation à tous les sels logés en entrepôt ;

4) La liberté de circulation accordée aux sels ayant satisfait aux exigences du fisc.

5) L'exemption du droit de consommation pour tous les sels exportés (1).

1. Rapport du directeur des Douanes, 20 avril 1897.

## CHAPITRE PREMIER

### Régime antérieur à 1899

#### Annam-Tonkin

α) *Arrêté du* 1er *juin* 1897. — Les salines échelonnées au long des côtes étaient très morcelées, beaucoup d'entre elles n'atteignaient pas un demi-hectare, de plus les conditions de transport du sel à l'intérieur étaient très difficiles ; il aurait fallu établir de nombreux débits. Nous avons vu dans la première partie de ce travail que les finances du protectorat étaient à l'époque très obérées. Les autorités locales, devant l'insuffisance numérique du personnel dont elles disposaient, traitèrent par voie d'adjudication avec la Société G. D. Malon et Cie au capital de 600.000 $ (1). Aux termes du marché, les sels entreposés devaient être soumis à une taxe de consommation de 0 $ 30 par picul ; le montant total de cette taxe était versé au protectorat ; la redevance annuelle

1. Le contrat fut signé le 9 août 1897 par application de l'article 14 de l'arrêté du 1er juin 1897.

ne pouvait être inférieure à 300.000 $, correspondant à un minimum de 1.000.000 de piculs. Le concessionnaire bénéficiait d'une remise de 0 $ 20 à 0 $ 25 par picul, suivant qu'il s'agissait de ventes en gros ou au détail. Le prix de vente au consommateur comprenait donc : le prix d'achat aux sauniers, la taxe de consommation, le profit du fermier.

La Société, en retour des avantages à elle consentis s'engageait à édifier 100 hangars dans les provinces côtières de l'Annam et du Tonkin. Elle devait assurer leur gestion. Elle avait seule, dans toute l'étendue de la zone de surveillance des salines, le droit d'acheter et de vendre le sel à quelque usage qu'il fût destiné.

Les sauniers devaient vendre la totalité de leur sel à la société concessionnaire tenue de leur acheter intégralement et de payer comptant. L'administration fixait les prix d'achat et de vente. Elle était subrogée à tous les droits du concessionnaire lors de l'expiration du contrat. Le fermier ne pouvait consentir une cession même partielle de son droit sans que l'administration en fut informée.

En somme le protectorat voyait dans cet ensemble de privilèges réservés à un particulier comme une étape nécessaire vers l'institution de la régie directe devant s'appliquer dans la suite tant à l'achat aux sauniers qu'à la vente aux consommateurs.

La Société J.-D. Malon et Cie ne justifia pas de

moyens financiers dont elle s'était prévalue lors de la signature du contrat ; elle n'édifia pas ses entrepôts, elle ne fit rien pour entraver la fraude ; elle traita clandestinement avec des Chinois, ceux-là même qu'on n'avait pas laissé soumissionner. Malgré des protestations renouvelées de la part de l'administration qui entre temps consentait certains tempéraments au régime primitif (1), la Société persista dans l'inobservation des clauses du contrat.

Les consommateurs payaient le sel jusqu'à 5 §. Après une mise en demeure restée sans effet, un arrêté de résiliation fut pris le 19 mai 1898 ; un autre arrêté du lendemain organisait en Annam-Tonkin la régie directe ; l'administration arriva à régulariser à peu près les cours de vente dans les régions côtières en supprimant les intermédiaires. Elle ne put y parvenir d'elle-même dans l'intérieur des terres à cause des difficultés de transport, de surveillance auxquelles elle se heurta et dont continuaient à profiter des spéculateurs avisés.

### Cochinchine-Cambodge

β) *Arrêté du* 15 *décembre* 1897. — En Cochinchine et au Cambodge les salines n'étaient pas aussi dispersées qu'en Annam-Tonkin. La surveillance était

1. L'administration prorogea les délais fixés pour la construction des magasins, elle étendit la zone de surveillance par arrêté du 22 janvier 1898.

moins pénible. Ce fut une des raisons pour lesquelles l'administration pensa pouvoir ne pas s'adresser à un fermier et instituer dès l'abord un monopole à son profit.

Elle décida donc que l'exploitation des salines demeurait libre dans toute l'étendue de la Cochinchine et du Cambodge ; les sauniers étaient simplement tenus à une déclaration annuelle. Ils devaient un impôt de fabrication d'une piastre par jour dans les exploitations industrialisées à évaporation artificielle, d'une piastre par mâu (1) dans celles plus nombreuses à évaporation naturelle. Mais l'administration se réservait exclusivement l'achat et la vente du sel ; une taxe de consommation de 0 $ 30 et une surtaxe d'entrepôt de 0 $ 20 par picul étaient destinés à couvrir en partie les frais d'exploitation du monopole. Les sels exportés n'acquittaient aucun de ces droits.

Les négociants chinois cherchèrent par tous les moyens possibles à entraver l'action de la régie ; ils poussèrent les producteurs à demander de leur sel des prix exorbitants, 0 $ 55 par picul (2), ils accaparèrent le sel déjà récolté, ils prêtèrent aux sauniers à des taux usuraires en exigeant d'eux comme garantie les récoltes à venir.

Sur un vœu pressant du Conseil colonial de la

1. Mâu. Unité de surface : carré de 150 thuoc de côté ; en numération métrique 49 ares, 70 centiares 25.

2. Le prix normal du picul est de 11 à 13 cents.

Cochinchine, l'administration qui en fait n'avait pu exercer son monopole de vente que dans les régions avoisinant les centres de production s'engagea à créer dans les localités lointaines des magasins d'approvisionnement et de débit à fin de soustraire complètement l'Annamite de l'intérieur à la rapacité des intermédiaires toujours tenaces et souvent favorisés. Il y avait là une détermination généreuse qu'il convient de louer, malheureusement elle avait pour conséquence d'imposer au budget de la Cochinchine une contribution trop lourde.

Il n'y avait donc rien de commun entre les deux régimes auxquels étaient respectivement soumis d'une part le Cambodge et la Cochinchine, de l'autre de l'Annam et le Tonkin.

## CHAPITRE II

### Le réflexe du sel de 1899 à 1911

α) *Arrêté du* 20 *octobre* 1899. — Ce dualisme disparut bientôt. L'arrêté du 20 octobre 1899 approuvé par décret du 21 décembre de la même année est inspiré de l'esprit d'unification qui marqua le passage de M. Doumer au gouvernement général. Ce nouveau texte est applicable à toute l'Indo-Chine. Il ne pouvait qu'étendre le rôle de la Régie, consacrer l'obligation pour celle-ci de percevoir elle-même les taxes sur le sel. De fait il réglemente minutieuse-l'exploitation des salines, la vente du produit, prévoit les pénalités applicables au cas de contraventions.

L'article 1er subordonne toute mise en valeur des marais salants, sables salifères, carrières ou mines de sel à une autorisation préalable délivrée par l'administration ; le directeur des douanes et régies reste juge de l'opportunité du maintien de ladite autorisation.

Les sauniers doivent livrer à la Régie la totalité

de leur production. Dans aucun cas ils ne peuvent retenir de sel pour leur consommation propre, pas davantage en céder ou en vendre à d'autres acheteurs que l'Administration des douanes et régies, détenteur exclusif du monopole de vente. Chaque propriétaire de saline avait un livret signalétique destiné à recevoir l'inscription de toutes les quantités de sel fabriqué et livré à la Régie ; les salines étaient soumises à l'exercice.

L'administration se chargeait d'entretenir et de gérer à proximité des salines et dans des conditions les plus favorables aux transactions et aux transports, des magasins de dépôts ou entrepôts afin d'y loger et conserver les approvisionnements de sel. Elle devait en outre entretenir et gérer directement les magasins édifiés dans les diverses localités de l'intérieur pour satisfaire aux besoins de la consommation.

Dès leur livraison les sels sont payés au producteur au prix officiel publié périodiquement au *Journal officiel de l'Indochine.* Le directeur des douanes et régies en fixait lui-même le montant. Le prix n'était dû que pour le sel susceptible d'être consommé. Les sels chargés de matières étrangères étaient achetés au rabais à condition toutefois qu'ils puissent être utilisés pour la raffinerie. Au cas contraire on les détruisait.

Les sels vendus pour la consommation locale étaient frappés d'une taxe de 2 fr. 50 par quintal mé-

trique conformément aux dispositions de l'arrêté du 19 octobre 1899. Les prix de vente comprenaient donc : le prix d'achat aux producteurs, le montant de la taxe de consommation, la part des frais généraux tels que transports ou déchets, proportionnelle aux dépenses nécessitées par l'approvisionnement de chaque magasin de vente dans les localités de la côte ou de l'intérieur. Exceptionnellement pour les sels raffinés ou comprimés les frais spéciaux de fabrication, étaient exemptés de la taxe les sels exportés par mer.

Dans le cas d'exploitation clandestine, soit par défaut de déclaration, soit par fausse déclaration sur le nombre des fours, la superficie des salines, l'importance du rendement, le propriétaire de la saline est passible d'une amende de 100 à 1.000 francs. En cas de récidive, les appareils servant à l'exploitation : fours, laboratoires, tables d'évaporation, seront détruits et l'exploitation définitivement interdite, sans préjudice de l'amende applicable. Dans tous les cas, les stocks de sel fabriqué clandestinement étaient confisqués au profit de l'Administration des douanes et régies.

Toute opposition à l'exercice des agents, toute manœuvre ayant pour but de déjouer leur surveillance, de les tromper dans leurs vérifications, tout refus de produire le livret de saunier entraînaît une amende de 100 à 1.000 francs sans préjudice des peines en-

courues, le cas échéant, pour voies de fait ou violences (art. 24).

Tout colportage, usage, vente ou cession par un propriétaire de salines ou par un particulier de sel ne provenant pas d'entrepôts ou magasins de l'administration était puni d'une amende de 50 à 2.000 fr. et d'un emprisonnement cinq jours à six mois.

β) *Les contrats Darribes, Canavaggio-Debeaux.* — Ainsi l'administration s'efforçait de réaliser le vœu du Conseil colonial de la Cochinchine tendant à l'organisation scientifique d'un monopole bienveillant ; mais les charges étaient telles qu'elle dut traiter le 1er avril 1900 avec M. Darribes pour le Nord-Annam-Tonkin et le 6 décembre 1900 avec M. Canavaggio pour le Sud-Annam, la Cochinchine et le Cambodge.

Il serait superflu de faire ressortir tout ce que ces conventions avaient de manifestement opposé à l'arrêté du 20 octobre 1899 qui posait l'exploitation directe du monopole de vente comme une nécessité.

M. Darribes se trouva bientôt le débiteur de l'administration ; il fut remplacé par M. Debeaux, déjà titulaire de la ferme de l'opium et à ce titre disposant dans l'intérieur de nombreux bâtiments et dépôts à fins multiples.

Le principe de cette novation fut approuvé le 9 décembre 1900. Un nouveau contrat intervenait le 21 du même mois entre la Règie et M. Debeaux.

« Le contrat Canavaggio subsista jusqu'au 6 mai « 1902, date à laquelle il fut résilié. A cette époque « la Cochinchine, le Cambodge et le Sud-Annam « rentrèrent sous le régime de la Régie directe, or- « ganisé par l'arrêté du 20 octobre 1899, tandis que « le Tonkin et le Nord-Annam tombaient sous un « système de régie intéressée qui n'était prévu par « aucun texte (1). »

L'administration expliqua ce retour inattendu à l'institution des fermiers généraux par le désir de se débarrasser de la partie purement commerciale de l'exploitation « qu'elle préférait abandonner à des « tiers mieux outillés (2) ».

Elle accordait donc à M. Debeaux pour une durée de dix ans un prix de faveur qui le plaçait dans une situation privilégiée vis-à-vis des autres acheteurs en gros et faisait de lui indirectement le titulaire d'un monopole. L'administration vendait à M. Debeaux le sel à un prix représentant la somme versée au saunier, le montant de la taxe, un supplément de 0 $ 03 par quintal pour frais de la manutention. Elle lui reconnaissait en outre la faculté de se faire réserver aux entrepôts de l'administration jusqu'à 7.000 tonnes de sel et un droit de préférence pour tout achat de quantités supérieures à 600 kilogrammes. L'admi-

1. Voir *Situation de l'Indo-Chine de 1902 à 1907*, t. II, p. 172.
2. Voir *Situation de l'Indo-Chine de 1902 à 1907*, t. II, p. 172.

nistration d'ailleurs avait sagement cherché à enrayer par avance toute spéculation possible en se réservant le droit de maintenir ou de créer, dans tous les centres où elle le jugerait utile, des dépôts ou magasins de vente où le sel serait livré aux consommateurs à des prix officiels. Elle n'usa malheureusement pas aussitôt des droits que lui conférait cette clause. Nous verrons un peu plus loin qu'instruite par l'expérience elle reprit cette idée et que l'institution des magasins régulateurs est une des particularités du régime actuel (1).

En retour M. Debeaux devait installer des entrepôts ou dépôts dans un certain nombre de localités écartées dont l'énumération était jointe au contrat. M. Debeaux éleva quelques-unes de ces constructions, il utilisa surtout celles qu'il possédait déjà en qualité de fermier de l'alcool. Il put réaliser des bénéfices tels, par l'éviction des autres acheteurs en gros, que M. Piganiol, négociant à Phu-tan-thuong, à qui l'administration avait refusé de vendre du sel, introduisit un pourvoi devant le Conseil de contentieux : « Il contestait au service des douanes et régies le « droit de refuser de vendre du sel, demandait des « dommages-intérêts en réparation du préjudice que « ce refus lui avait causé ; il désirait enfin faire éta- « blir par le tribunal que le droit d'achat aux ma-

1. En vigueur depuis le 1er janvier 1911. Cf. *infrà*, page 129.

« gasins de la douane était le même pour tous et « qu'il n'y avait de préférence pour personne. Le « Conseil du Contentieux, par un arrêté du 24 juin « 1903, donna gain de cause au demandeur. L'admi- « nistration était condamnée à payer à M. Piganiol « 100 $ de dommages-intérêts pour interruption de « son commerce de sel et 100 $ par mois pour retard « apporté dans la livraison du sel à ce commerçant. « De plus l'administration était contrainte à vendre « du sel aux entrepôts des salines à M. Piganiol aussi « bien qu'à tous autres acheteurs. La décision du « Conseil proclamait libres la vente et la revente du « sel, mettait l'administration en demeure de livrer « du sel à tout acheteur, sans qu'il pût y avoir de « préférence en faveur de qui que ce fût (1). »

L'administration, dans l'impossibilité de se soumettre aux termes de ce jugement sans violer le contrat passé avec M. Debeaux, dut modifier l'arrêté du 20 octobre 1899.

La décision du Conseil du contentieux posait en effet le principe de la liberté de vente, de l'admissibilité de tous les acheteurs en gros ; or nous savons que le contrat du 21 décembre 1900 instituait au profit de M. Debeaux un monopole déguisé ; il fallait donc que la réglementation à venir supprimât cette antinomie. M. Beau prit en ce sens le 23 juin 1903

1. Extrait du rapport de M. Beau, Gouverneur Général de l'Indo-Chine. *Situation de l'Indo-Chine de 1902 à 1907.*

un arrêté modifiant les articles 10, 13, 16 et 20 de l'arrêté du 20 octobre 1899.

Le nouveau texte reconnaissait à la régie le droit d'entretenir et de gérer soit par elle-même, *soit par l'intermédiaire d'un particulier agréé*, à proximité des salines ou à l'intérieur et dans les conditions les plus favorables aux transactions et transport les plus propres à assurer les besoins de la consommation, des magasins de dépôts ou entrepôts pour loger et conserver les approvisionnements de sel.

C'était la reconnaissance légale d'un situation de fait dont l'existence était la négation même de l'arrêté du 20 octobre 1899.

D'autre part, seuls les exportateurs, les sauniers et industriels qui font dans l'exploitation de leur industrie une importante consommation de sel avaient le droit d'acheter aux salines. La spéculation ne pouvait donc jouer librement. Enfin on chercha à rendre impossible tout agiotage sur la consommation locale en décidant qu'au cas où les stocks existant dans les entrepôts ou magasins de l'intérieur seraient jugés strictement suffisants pour assurer la consommation, la Régie pourrait restreindre la vente du sel.

L'arrêté du 23 juin 1903 ne s'appliqua qu'au Tonkin et au Nord de l'Annam, seules régions qu'intéressait le contrat Debeaux. Loin d'affaiblir la situation déjà privilégiée de M. Debeaux, l'arrêtée de 1903 ne fit que la renforcer. M. Debeaux aux termes de son

contrat, avait pour ainsi dire le monopole d'achat, il eut bientôt celui de la vente. Il fallait s'y attendre ; la Société générale du Tonkin et du Nord-Annam que se substitua M. Debeaux en 1904, chercha surtout à réaliser de gros bénéfices ; elle omit soigneusement de construire des magasins coûteux dans les centres dont le ravitaillement en sel lui paraissait peu rémunérateur ; le prix du sel augmenta ; les plaintes des consommateurs affluèrent. La Société pouvait provoquer la résiliation du contrat et abandonner son entreprise en prévenant l'Administration trois mois à l'avance. Celle-ci au contraire était liée étroitement jusqu'au 31 décembre 1910. Aussi dès quelle le put, la Régie exprima-t-elle son intention ferme de ne pas renouveler le contrat; on procéda à la résiliation des baux passés par l'administration, au rachat de certains immeubles, bref ce fut la Régie qui dût verser à la Société concessionnaire une indemnité globale de 11.000 $ (arrêté du 26 mai 1910).

Jusqu'au début de 1904 la taxe de consommation avait été établie en francs. L'arrêté du 12 novembre 1901 l'éleva de 2 fr. 50 à 4 francs par quintal métrique. Puis les variations du taux de la piastre entraînant des fluctuations subites dans la quotité des prix de vente, l'administration convertit la taxe et par arrêté du 2 février 1904 en fixa le montant à 2 $.

Les récoltes de 1904 ayant été mauvaises, la Régie insuffisamment prémunie pour répondre aux demandes

croissantes dut toucher à ses réserves, même importer de Chine quelques tonnes. La contrebande s'organisa spontanément dans le nord-Annam et au Tonkin. A cause de la nécessité où elle se trouvait de la combattre, des avantages aussi qui pouvaient résulter d'une refonte des arrêtés de 1899 et de 1903, l'administration locale prit l'arrêté du 8 novembre 1904 qui instituait les licences de débitants. Elle pensait ainsi pouvoir annihiler la contrebande en surveillant le sel jusqu'au moment où le consommateur l'achète. Elle créa quatre catégories de licences, d'un prix variable, proportionnel aux ventes, elle assujettit les détaillants à l'exercice, à la visite ; elle leur imposa la tenue d'une comptabilité en français.

Ce fut une erreur.

Comme la Régie n'exigeait la production des titres de mouvement que pour les quantités de sel égales ou supérieures à 100 kilogrammes, la contrebande porta sur des changements moindres, il y a tout lieu de croire qu'elle fut aussi active qu'auparavant ; puis les écritures pouvaient être faussées. Il aurait fallu des visites incessantes, prolongées, toutes les formes soupçonneuses d'un contrôle impuissant. L'administration préféra y renoncer ; l'arrêté du 18 septembre 1906 supprima les licences, toutes les entraves apportées par l'ancienne législation à la vente et à la circulation du sel.

Puis la plupart des vendeurs au détail étaient inca-

pable de tenir en français les livres réglementaires ; leurs opérations étaient de trop mince importance pour qu'ils puissent s'adjoindre un employé spécial ; nombre d'annamites abandonnèrent cette industrie, les gros seuls résistèrent (1). L'administration était en droit, dans une certaine mesure, de s'en féliciter ; cette sélection un peu brutale préparait ce qu'on a appelé une organisation plus rationnelle de la production salifère, autrement dit la disparition des petits producteurs, la concentration des entreprises qui doit rendre aisée toute surveillance, tarir la contrebande.

L'administration s'attacha à la réalisation progressive de cette réforme ; elle versa des indemnités aux sauniers expropriés, chercha à montrer aux petits propriétaires l'intérêt qu'il y aurait pour eux à grouper leurs salines, à en industrialiser l'exploitation. Elle leur prodigua les encouragements, sous formes d'avances en argent ou en relevant les prix d'achat de 0 $ 20 à 0 $ 25 les 100 kilogrammes à Ba-Ria.

1. Cette mesure a porté à la batellerie indigène un coup dont elle ne s'est pas encore relevée.

## CHAPITRE III

### Le régime du sel depuis le 1er janvier 1911

Depuis le 1er janvier 1911, date d'expiration du contrat Debeaux, le Tonkin et le Nord-Annam sont soumis à la même réglementation que les autres pays de l'Union.

La Régie seule achète aux sauniers la totalité de leur production, elle l'emmagasine dans les entrepôts élevés à cet effet près des centres salifères ; elle perçoit la taxe de consommation au moment où le sel quitte les entrepôts.

*Le commerce du sel est libre*, accessible à tous, l'administration n'exige des transporteurs que la présentation du laissez-passer qui leur est délivré au moment de l'achat, et ce seulement dans une zone de deux myriamètres autour des salines. L'administration a préféré avoir recours *au commerce libre* pour assurer la vente du sel dans l'intérieur que d'agir elle-même. Elle évite ainsi les charges évidemment très lourdes qu'elle aurait assumées si elle avait élevé elle-même des magasins de vente dans toutes

les localités où il serait désirable qu'il y en eût ; d'autre part comme elle n'est plus liée par des contrats exorbitants elle n'a pas à craindre les fantaisies de tel ou tel accapareur. Le seul inconvénient pouvant résulter du nouveau régime était la possibilité pour les commerçants de justifier par les difficultés de ravitaillements, la cherté des transports, les prix élevés auxquels ils seraient tentés de vendre dans les bourgs et villes éloignés des salines. L'administration y obvia heureusement par l'installation de magasins où le sel est vendu à des prix déterminés, laissant au vendeur un bénéfice raisonnable (1) ; les particuliers débitants sont ainsi tenus par le jeu de la loi de concurrence de ne pas outrepasser les prix officiels (2). Ces établissements ont comme effet de stabiliser les prix de vente ; la chose a donné des résultats appréciables, surtout en Cochinchine au centre et Sud-Annam.

L'administration a complété tout récemment ce régime en mettant en adjudication l'entreprise du transport des chargements de sel destinés à approvisionner ces entrepôts administratifs.

1. Cf. *supra*.

2. On les appelle très justement dans la pratique « Magasins régulateurs ».

# QUATRIÈME PARTIE

## L'OPIUM

## CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'opium est un produit solide qu'on obtient en faisant évaporer le suc laiteux extrait par incision des capsules du « papaver somniferum album » (1). La plante s'élève à un mètre environ du sol et se ramifiant porte à son sommet, trois, quatre, cinq globu-

1. D'après les frères Smith, un bon opium doit contenir, pour 100 parties :

| | |
|---|---|
| Morphine | 10 |
| Narcotine | 6 |
| Papaverine | 1 |
| Codéine | 0,20 |
| Thébaïne | 0,15 |
| Narcéine | 0,02 |
| Mélonine | 0,01 |
| Acide méconique | 4 |
| Acide lactique | 1,25 |

La richesse en morphine ne détermine pas la qualité de l'opium. Certains fumeurs préfèrent l'opium de Benarès à celui de Yun-Nan précisément parce qu'il contient moins de morphine.

les allongés. Elle ne peut être cultivée que dans les régions chaudes, légèrement humides et susceptibles par instants de températures s'abaissant jusqu'à 0°. De nos jours l'opium se récolte surtout dans les Indes anglaises, le long de la vallée du Gange au Bengale vers Bénarès ou Patna ; en Perse aussi, dans l'Asie-Mineure et depuis un demi-siècle dans les provinces, méridionales de la Chine, la Yun-Nan principalement (2). On trouve aussi quelques plantations dans le Haut-Laos et dans le Haut-Tonkin. Pour extraire l'opium du pavot, on pratique, à la surface de ses capsules, après la chute de la fleur, une incision longitudinale ; on ouvre ainsi les vaisseaux lactifères : il s'en écoule une sécrétion qui se concrète par évaporation et adhère aux parois en gouttelettes d'un rose bruni (0 gr. 02 par pavot) on recueille ce suc dans des récipients *ad hoc*, un peu comme pour l'essence de pin dans les Landes ; on la laisse sécher jusqu'à ce qu'elle offre la consistance de la poix ; on en fait des boules de volume différent qu'on entoure de feuilles de pavot ayant subi une préparation déterminée : c'est l'opium brut.

2. Le commerce de l'opium donne lieu à des transactions considérables.

L'Inde en produit annuellement 4.530.000 kilogrammes dont 4.196.000 représentant une valeur de 163.5000.000 francs destinés à l'exportation. La Chine a produit en 1906 35.341.930 kilogrammes. La Turquie 350.000 kilogrammes. La Perse 600.000 kilogrammes dont 430.000 destinés à l'exportation.

En Europe on ne l'emploie que dans la thérapeutique ; nos pharmaciens en consomment annuellement une très faible quantité, environ 200 kilogrammes. Théophraste, Dioscoride, Pline connaissaient déjà l'opium officinal ; les arabes en vulgarisèrent l'emploi sous le nom d'asioun; mais l'usage n'en était alors que sporadique. Ce fut beaucoup plus tard, à une époque assez récente, selon toute vraisemblance, que l'habitude se répandit de manger ou de fumer l'opium, en Extrême-Orient surtout. « De ces deux modes de « consommation de l'opium, l'opiophagie est certai- « nement le moins répandu : l'opium est absorbé « chez les mahométans, les hindous, les boudhistes, « qui le mélangent de haschisch : en Extrême-Orient « les mangeurs d'opium sont surtout, mais le plus « souvent par occasion, les pauvres gens : sampaniers, « pêcheurs, coolies et paysans, qui ne peuvent sus- « pendre leur travail et, pour soulager leur fatigue, « chiquent des morceaux d'écorces imprégnées de « la drogue ou même absorbent des pilules opia- « cées (1). »

La Compagnie des Indes qui vit tout de suite dans cette passion naissante une source de bénéfices considérables, contribua de tout son pouvoir à en favoriser le développement et ce, malgré les protestations

1. Mémoire présenté en mars 1911 par M. Lauret, secrétaire général des Colonies, actuellement en Indo-Chine.

renouvelées du Gouvernement chinois. Elle avait installé à proximité des côtes de Chine des entrepôts flottants d'opium où de petites barques venaient s'approvisionner pour faire ensuite la contrebande. En 1800 l'importation annuelle s'élevait à 250.000 kilogrammes. En 1833 un édit impérial renouvela les prohibitions antérieures et en 1839 20.000 caisses d'opium représentant une valeur approximative de 100.000.000 de francs furent jetées à la mer en face Canton. Ce fut l'origine de la guerre de l'opium qui se termina par la victoire des Anglais et fut suivie d'une progression effrayante du chiffre de leurs importations. L'opiomanie est surtout répandue dans les hautes classes ; tous les mandarins, les lettrés ont leurs fumeries particulières à la décoration desquelles ils consacrent souvent des sommes très élevées. Il y a d'ailleurs des maisons d'opium comme il y a des maisons de thé où chacun peut aller consommer ; on y détaille la drogue, le tenancier fournit aussi la pipe (1). Celle-ci comprend essentiellement un godet pyramidal ou conique en terre cuite à pâte fine percé à sa base d'un petit orifice dans lequel vient s'adapter un tuyau de bois, de métal ou de jade d'un demi-mètre de longueur environ ; on place dans ce godet au moyen d'une aiguille très effilée, une pilule de

1. Voir pour toutes les opérations de fumage le livre du Dr Martin : *L'Opium*.

15 à 20 centigrammes. Une fois qu'il a rempli le fourneau de sa pipe, le fumeur, toujours couché, l'approche de la flamme d'une lampe, puis l'ayant retiré, aspire à pleins poumons la fumée qu'il expire aussitôt. En une bouffée il a épuisé la pilulette; chaque séance comprend de 15 à 50 pipes suivant le tempérament du fumeur; il est inutile de faire ressortir que l'action de l'opium est d'autant plus rapide et décisive qu'il est plus chargé de morphine (1). Après la séance, le fourneau est séparé du tuyau et à l'aide d'une petite spatule on gratte les parois internes d'où l'on retire « une masse légère, charbonneuse, pulvérulente, amère, le *dross*, qui peut lui-même être fumé (2). »

L'habitude de l'opium est presque universelle en Extrême-Orient, plus encore que l'usage du tabac dans nos contrées, il semble que la drogue soit, comme par une sorte d'harmonie préétablie, adaptée à la mentalité des orientaux dont elle développe l'aptitude au rêve, et que, par les images imprécises qu'elle suscite chez le fumeur, elle lui rende plus vive la sensation de l'universel écoulement des phénomènes qui

1. Cf. *supra*. Analyse des frères Smith.

2. Nous verrons plus loin que la Régie a frappé le dross de certains droits; on sait que la morphine constitue le principe essentiel de l'opium; or le dross, délaissé par les fumeurs riches, et réservé à la consommation des classes peu aisées révèle à l'analyse un pourcentage de morphine légèrement supérieur à celui que présente l'opium, 8 à 10 °/₀ contre 7 1/2 à 9 1/2 °/₀.

est l'essence même du boudhisme (3). On rencontre quelques fumeries en France, dans les ports de mer surtout, à Paris, en Amérique aussi, à San-Francisco, à Chicago, à la Nouvelle-Orléans. En Angleterre, le mal était signalé dès 1816 à Londres, à Manchester et dans quelques centres industriels. Depuis il y a pris une proportion assez grande pour qu'on ait fondé *the antiopium league*. En 1896 cette association demanda au Parlement d'édicter des mesures répressives ; mais la Commission nommée à cet effet conclut après une enquête poursuivie auprès de 161 médecins indiens que l'usage de l'opium n'a pas en général d'effets nuisibles et qu'à des doses réduites il peut même être recommandé. L'opium est un anexosmotique, un modérateur puissant des secrétions. Pris à dose physiologique il stimule l'activité physique et cérébrale ; à dose toxique il en ralentit le fonctionnement. C'est avant tout un somnifère quoique des spécialistes comme Brown, M. Pecholier, en aient contesté la valeur hypnotique ; il faut ici tenir compte des idiosyncrasies, chacun réagissant à sa manière. Socialement, on peut rééditer à propos de l'opium les contradictions d'Esope, montrant ce que la langue avait tout à la fois d'admirable et de fallacieux. Il est évident qu'à côté des fumeurs qui se livrent à la drogue par

3. Les peuples de l'Islam consomment, raisonnablement d'ailleurs, l'opium mélangé au haschisch sous la forme de petits cubes portant les mots « Mash Allah, « présent de Dieu ».

esthétisme, il y a la masse souffrante qui cherche d'abord dans l'opium une diversion à ses maux ; elle n'en contracte l'habitude qu'insensiblement. Le respect de ce droit à l'oubli, d'ailleurs défendable au point de vue philosophique, ne pourrait être invoqué même par des ironistes comme un prétexte généreux en faveur du maintien du monopole de l'opium qui a surtout sa raison d'être dans des nécessités d'ordre fiscal. Quoi qu'il en soit, un pays où sévit l'opiomanie avec l'abâtardissement qu'elle détermine chez l'individu et dans la race, la ruine qu'elle apporte dans les familles, est un pays marqué pour la défaite ; c'est le devoir des autorité supérieures, au nom des intérêts permanents dont elles ont la garde, d'enrayer le fléau quelques puissent être les pertes budgétaires qui en doivent résulter. Le Japon, dans ses îles et en Corée, les États-Unis aux Philippines ont su par une législation appropriée et énergique se garder des atteintes du mal. Nous étudierons dans ce sens les conclusions de la commission chargée d'examiner la question de l'opium en Indo-Chine et qui, dans un rapport que signa M. le Consul général Hardouin émit certains vœux (1). Nous compléterons cet examen par celui des propositions formulées tant à Shangaï qu'à la Haye et qui montrent l'esprit très louable dans lequel les gouvernements intéressés envisagent à l'heure actuelle la question de l'opium.

1. Voir *infra*, page 171.

## SECTION A

### Développement historique du régime de l'opium en Indo-Chine

L'arrêté du 7 février 1899 applicable à l'ensemble de l'Indo-Chine française est en quelque sorte le code de l'opium. Nous allons voir par l'étude des régimes successifs qu'il n'a fait que refondre en les précisant les dispositions antérieures appliquées dans les divers pays de l'Union.

---

## CHAPITRE PREMIER

### Régime de l'opium avant 1899

a) *Cochinchine. Cambodge.* — Nous savons que sous l'autorité des empereurs d'Annam la plupart des impôts indirects étaient affermés à des Chinois par voie d'adjudication ou par des marchés de gré à gré (1).

L'administration française institua d'abord une régie intéressée : En décembre 1861 deux Français

1. Voir *supra*, 1re partie, le régime fiscal indigène.

furent choisis comme fermiers et chargés d'exploiter le monopole de l'opium. Ils présentèrent une comptabilité fantaisiste et furent condamnés pour fraude. Trois ans plus tard, le 16 avril 1864, la ferme fut à nouveau mise en adjudication et de nombreux cantonais soumissionnèrent.

Ce ne fut qu'en 1881 (1) qu'une réaction se fit sentir contre ce mode de perception que nous avions maintenu en Cochinchine. Le Conseil colonial de la Cochinchine demanda à l'unanimité le remplacement du fermage par la régie directe.

*Décret du* 1er *mai* 1881. — On a fort bien montré que cette décision avait été inspirée beaucoup moins par le désir légitime d'ailleurs d'accroître les ressources du budget que par celui plus impérieux encore de ralentir le développement de l'influence chinoise dans notre possession (2). Le décret du 1er mai confiait l'exploitation de la Régie de l'opium à l'administration des contributions indirectes. Une circulaire interprétative du 17 février 1882 faisait appel à la modération des agents chargés du recouvrement de l'impôt. Ce décret de principe fut complété par l'arrêté du 5 juillet 1883 réglementant les conditions de détail

1. Séance du 10 février 1881. Le Conseil colonial émit l'avis que les monopoles « laissés entre les mains des Chinois pourraient avoir à un « moment donné des inconvénients sérieux pour l'influence française « dans la colonie ».

2. Cf. *Bulletin de l'Asie française* de mars 1909 (Article de Décamps).

du fonctionnement de la Régie. L'administration des contributions indirectes se réservait le monopole de l'importation, de la fabrication, de la vente de l'opium dans toute l'étendue de nos possessions ; elle avait toute liberté d'appréciation pour fixer suivant les besoins des consommateurs les quantités de chandoo à fabriquer, ouvrir les entrepôts, bureaux de vente et fumeries ; la gestion de ces établissements était confiée à des agents de l'administration ou à des particuliers ayant fourni caution ; le commerce au détail, la tenue d'une fumerie étaient subordonnés à l'octroi d'une licence gratuite.

L'opium brut était acheté sur les marchés de l'Inde et expédié à la bouillerie de Saïgon par un soumissionnaire ; un entrepreneur assurait la fabrication du chandoo. Les mesures de répression étaient très sévères ; quiconque importait de l'opium en fraude était passible cumulativement :

1° D'une peine d'emprisonnement variant de quinze jours à trois ans ;

2° D'une amende minimum de 20 piastres pour taël (37 gr. 06) d'opium saisi.

Le fraudeur était en outre tenu de verser à l'administration des dommages-intérêts dont le montant était égal au taux de l'amende. L'administration ouvrit dans les grands centres des dépôts où venaient s'approvisionner les détaillants.

L'arrêté du 7 mars 1885 chercha à augmenter le

produit des ventes jugées insuffisantes et fit appel à des concessionnaires pour l'installation de nouveaux dépôts ; il leur assurait une remise proportionnelle aux quantités vendues.

Dans une circulaire du 22 novembre 1889 le Directeur général des douanes et régies organisa une régie intéressée.

La Cochinchine était divisée en circonscriptions de vente ; dans chacune de ces circonscriptions on fit appel par voie d'adjudication à un débitant général exploitant le monopole pour son compte et versant au Trésor une redevance fixe. Ce système ne fut pas plus productif que les autres, il avait l'inconvénient politique d'avoir attiré des soumissionnaires presque tous chinois. Les contrats furent résiliés les uns après les autres. On confia de nouveau à des agents de l'administration la gestion des débits généraux et des entrepôts particuliers. Une décision du 27 janvier 1892 compléta ce retour à la Régie directe en remplaçant par un fonctionnaire spécial l'entrepreneur chargé dans la bouillerie de Saïgon de la fabrication du chandoo.

La Régie ne fut pas d'un rendement supérieur à celui des autres modes d'exploitation de l'opium. La contrebande est en la matière d'autant plus facile et tentante que l'opium représente une grosse valeur sous un petit volume ; elle revêtait des formes multiples ; c'étaient d'abord l'importation clandestine, tou-

tes les falsifications, les mélanges avec des eaux de thé, des décoctions de chanvre indien, puis surtout l'utilisation du dross. C'est là une modalité de la contrebande presque insaisissable à moins de perquisitions, de fouilles constantes, odieuses. Un arrêté du 7 novembre 1881 avait tenté de réglementer l'emploi du dross dans les fumeries ; personne ne pouvait détenir plus de deux taëls de dross sous peine d'une amende de 50 à 100 $ et de cinq jours à un mois de prison, ou de l'une de ces deux peines seulement ; l'administration rachetait aussi aux particuliers les dross utilisables moyennant 60 à 80 cents le taël.

Malgré toutes ces mesures restrictives, la contrebande et l'utilisation du dross s'affirmaient de plus en plus, viciant complètement l'exploitation fiscale du monopole ; on chercha un remède à cette situation dans l'abaissement du prix de vente ; une diminution alarmante des recettes suivit aussitôt, on dut revenir bien vite aux tarifs antérieurs.

L'administration proposa alors au Conseil colonial de rétablir les licences payantes ; le système des licences gratuites avec la multiplicité de débits et fumeries qui en résulte rendait la surveillance impossible ; par contre cette réforme réduisant le nombre des débits devait faciliter l'exercice du contrôle. Un arrêté du 4 janvier 1895 prévoyait 8 catégories de licences annuelles de 2,50 $ à 100 $ majorées de 10 °/₀ lorsque les titulaires demandaient à utiliser eux-mê-

mes le dross ; à l'égard des autres l'arrêté du 7 novembre subsistait.

Le rendement de l'impôt baissait toujours ; les membres du Conseil colonial (1) accusèrent de cette régression l'administration qui, prétendaient-ils, livrait un opium infumable. L'Assemblée locale proposait la création d'un comité technique qui serait chargé de surveiller la fabrication du chandoo. L'arrêté du 26 septembre 1898, pris sous le gouvernement de M. Doumer, ne modifia pas l'esprit même de ce régime, il supprima simplement pour les débitants la faculté de conserver le dross moyennant une redevance supplémentaire de 10 °/₀ (2). L'article 2 disposait que tout acheteur d'opium devrait verser au moment de l'achat, à titre de garantie de rapport de dross, une somme représentant le 1/5 du prix net de l'opium acheté. Pour être remboursé, l'acheteur devait, dans le mois de l'achat, rapporter une quantité de dross égale à 40 °/₀ du poids de l'opium acheté ; le dross était payé de 14 à 20 $ le kilogramme. Cette réglementation des plus sévères n'empêcha pas davantage la fraude qui semble bien inhérente au monopole de l'opium ; l'élévation du prix de vente amena néanmoins une augmentation des recettes.

1. Cf. le rapport de la Commission des finances, séance du 27 décembre 1895.

2. Cf. arrêté du 4 janvier 1895.

*Cambodge.* — Le Cambodge, depuis 1892 était soumis au même régime que la Cochinchine.

Avant 1883 un fermier avait le monopole de l'introduction et de la vente de l'opium brut ; quelques chinois avaient celui de la fabrication et de la vente de l'opium préparé ; la ferme rapportait au roi 13.000 barres d'argent soit 1.078.025 francs. La convention passée avec Norodom le 10 septembre 1883 substitua à la ferme la règle directe. Le 1er janvier 1891 on revint au système de la ferme qui fut remplacé à titre définitif cette fois le 21 mars 1893 par la Régie.

*Tonkin.* — Dès notre installation dans le Delta nous cherchâmes à tirer de la consommation de l'opium un bénéfice appréciable ; nous avions déjà frappé la drogue d'un droit d'importation à l'époque où Paul Bert, songeant à établir une ferme, fit appel à des soumissionnaires. L'expérience était prématurée à cause de l'agitation qui troublait encore la frontière chinoise. En 1888, M. Bihourd traita avec des adjudicataires pour assurer l'exploitation de six fermes provinciales. C'était une ressource de 375.500 fr. pour le budjet local. Le 7 septembre 1888 il passait contrat avec M. de Saint-Mathurin qui avait formulé des offres en vue de l'établissement d'une ferme générale.

Le concessionnaire obtenait pour une durée de cinq ans, à compter du 1er janvier 1888, le monopole

de l'introduction, du transport, de la fabrication et de la vente de l'opium au Tonkin ; il devait payer au Protectorat une redevance fixée à 50 cents par taël pour les 1.200.000 premiers taëls, de 52 taëls pour les 300.000 taëls suivants, la redevance augmentant de 2 cents par 300.000 taëls jusqu'à 3.000.000 de taëls. Au-dessus et pour la même quantité, le concessionnaire devait une redevance uniforme de 0 $ 65. Le fermier était exonéré de l'ancien droit d'importation, mais il était tenu de verser au moins une somme correspondant à la redevance calculée d'après les importations d'opium constatées l'année précédente ; il versait aussi une redevance supplémentaire de 60.000 francs représentant les frais de solde d'un commissaire de gouvernement et de ses collaborateurs chargés de surveiller l'exploitation du monopole. Un arrêté du même jour reconnaissait au fermier des droits de répression les plus étendus : la Société pouvait établir des postes, perquisitionner, verbaliser, saisir, mettre les contrevenants en état d'arrestation ; l'arrêté prévoyait des pénalités très rigoureuses. C'est ainsi que l'importation frauduleuse était punie d'une amende de 1.500 francs à 3.000 fr. et de quinze jours à trois mois de prison ; la fabrication et la vente clandestines de 1.500 francs à 3.000 francs et de trois à six mois ; la détention ou la vente d'opium autre que celui de la ferme de 2.000 à 3.000 francs et de deux à quatre mois.

La contrebande était à ce moment le principal moyen de subsistance et d'action des pirates du Nord. La réprimer c'était « travailler au rétablissement de « l'ordre politique et à la pacification du Delta » (1). Cette seule considération justifiait amplement les pouvoirs un peu exorbitants qu'on avait reconnu à la Société fermière. Malheureusement elle dut se borner à agir dans les régions déjà pacifiées ; vendant moins d'opium qu'elle n'avait escompté, elle dut élever les prix ; c'était une prime nouvelle à la contrebande déjà très active. Elle multiplia les perquisitions, les mesures vexatoires. L'administration dut intervenir et faire des représentations au concessionnaire. Celui-ci répondit en accusant l'administration de ne pas assurer comme elle le devait la répression de la contrebande. M. Piquet, alors gouverneur, par dépêche en date du 13 janvier 1890, mettait le Département au courant de ces difficultés nouvelles. Le sous-secrétaire d'État, dans sa réponse, demandait au gouverneur qu'il manifestât des intentions conciliantes et qu'il « intervînt auprès des résidents en vue de faciliter » la répression de la contrebande et l'écoulement des « produits de la ferme ». Le contrat annexe du 10 mars 1890 sanctionna cette trêve. L'administration ne put pas davantage enrayer la fraude. Les ventes dimi-

1. Cf. Décamps, *Bulletin de l'Asie française*.

nuaient (1). M. Piquet chercha alors ce qu'il appelait un motif « valable de résiliation d'un monopole plus « nuisible au commerce que profitable au budget ». Nous avons vu plus haut que le concessionnaire était tenu de verser au moins au protectorat une somme égale à la redevance calculée d'après les importations d'opium brut constatées par les douanes en 1888.

Devant la divergence qui se manifestait à propos de l'interprétation de cette clause (2), M. de Saint-Mathurin vint lui-même à Paris et obtint du sous-secrétaire d'État une transaction tout à son avantage. En vertu de ce nouveau contrat (13 octobre 1890) le concessionnaire bénéficiait d'une nouvelle prorogation de huit ans, au lieu d'une redevance proportionnelle il était tenu d'un versement forfaitaire fixé à 500.000 $. L'administration devait assurer la répression de la contrebande (art. 8). Dans la joie d'avoir imposé au fermier une redevance dont le taux constituait à première vue une aubaine inespérée, le sous-secrétaire d'État ne vit pas que cet engagement de

1. En 1888 . . . . . 654.217 taëls
1889 . . . . . 589.127 —
1890 . . . . . 490.187 —

2. La Société prétendait ne devoir qu'une redevance égale au montant des droits de douane perçus sur les importations d'opium en 1888, soit 175.000 $.

L'administration prétendait que les importations servaient de base au calcul de la redevance dont la quotité par taël était déterminée par le cahier des charges.

l'administration portait en lui le germe de toutes les contestations futures. M. de Saint-Mathurin, dans une feuille tonkinoise à sa solde accusait l'administration de mollesse et d'indifférence ; l'article 8 lui en conférait le droit (1). M. de Lanessan, dès son arrivée en Indo-Chine, chercha à transiger, en juin 1891, il fit des ouvertures en ce sens. M. de Saint-Mathurin réclama une indemnité de 246.387 $ pour le préjudice qu'il avait subi depuis le 1er janvier 1891 du fait de l'inertie de l'administration et sollicita en outre la concession de la ferme de l'opium pour l'Annam. L'administration accorda 40.000 $ et la concession de la ferme de l'opium en Annam du 1er mai 1892 au 31 décembre 1900. Forte de ces compensations la Société fermière consentit un rachat de ses droits au Tonkin. Le contrat du 14 mai 1892 réglait la rétrocession du monopole, l'administration versait 3 millions 340.000 francs à titre d'indemnité, elle rachetait les immeubles et le matériel pour 200.000 francs. Si on songe que son capital originaire s'élevait à 1.200.000 francs on voit que la société a réalisé dans l'opération un bénéfice de près de trois fois son capital social. On conçoit que l'assemblée des actionnaires ait félicité chaleureusement M. de Saint-Mathurin des heureux résultats de sa gestion.

1. Il est à remarquer que ce contrat si onéreux fut signé par l'administration centrale malgré l'opposition formelle du gouverneur.

Les arrêtés de juin 1892 (1) ne firent que reproduire avec quelques variantes les dispositions de l'arrêté du 8 juin 1883 appliqué en Cochinchine (2). L'Administration des douanes et régies se réservait le soin d'introduire, d'acheter et de fabriquer, de transporter et de vendre l'opium ; mais tandis qu'en Cochinchine la régie directe comprenait l'achat, la fabrication et la vente, au Tonkin elle ne s'applique qu'à l'achat et à la fabrication, la vente restant confiée d'abord à des asiatiques, ensuite à un débitant général, enfin au personnel de l'Administration.

*Achat et fabrication.* — Jusqu'en 1897, l'administration effectuait ses achats d'opium à Bénarès ou dans le Yun-nan par l'intermédiaire d'un représentant qui touchait une remise ; depuis elle procède elle-même à ses achats ; l'opium ainsi acheté était manipulé dans les trois bouilleries de Lao-kay, Langson et Haïphong. Les deux premières furent supprimées en 1897, la troisième l'année suivante ; depuis le 1er janvier 1900 une seule bouillerie, celle de Saïgon, fournit à la consommation de toute l'Indo-Chine.

*Vente.* — La Régie peut déléguer ses droits à des particuliers (3) ; on fit appel, par voie d'adjudication, à des débitants asiatiques qu'on chargea de la ges-

1. Arrêté du 6 juin 1892.

2. Cf. *supra*.

1. Arrêté du 8 juin 1893.

tion des entrepôts provinciaux ; ils étaient tenus d'écouler une quantité minimum d'opium variable suivant la densité de la population, ses habitudes et les risques de contrebande. Le chandoo était fourni par les bouilleries officielles. Les tenanciers de débits et de fumeries étaient tenus de se munir d'une licence dont le prix variait de 1 à 60 $. Les adjudicataires des entrepôts de province versaient un cautionnement et devaient contribuer à la répression de la fraude ; en réalité ils ne demandaient à la bouillerie de Saïgon que juste de quoi remplir les obligations de leur contrat et pour le surplus de la consommation, ils vendaient à bon compte de l'opium de contrebande.

D'autre part, si intense que s'exerçât la contrebande si importantes que fussent les pertes budgétaires en résultant, on ne pouvait exercer une répression énergique sans craindre de susciter des difficultés politiques très dangereuses.

M. Doumer qui, dans toute son œuvre de réorganisation financière, s'attacha surtout au point de vue fiscal, chercha à obtenir des renseignements plus précis sur le chiffre réel de la consommation de l'opium au Tonkin. On procéda en 1898 à une adjudication des débits par cantons ; les Européens y étaient admis par préférence ; mais « l'extrême division des « lots laissait aux concessionnaires des bénéfices in- « suffisants lorsqu'elle n'amenait point leur faillite.

« La plupart des contrats durent être résiliés (1). » Dès 1899 on recourut de nouveau au système des débits provinciaux. Les adjudications furent faites sur des bases plus nettes que les anciennes grâce à l'expérience de 1898. Presque tous les adjudicataires furent des Français. « Malheureusement ils s'empressè-
« rent de sous-traiter avec des Chinois pour l'exploi-
« tation effective. La progression des recettes fut peu
« sensible. En 1900 les contrats furent conclus, d'après
« les mêmes données, mais les débitants généraux
« durent s'engager à payer une amende d'une pias-
« par taël de mévente. Grâce à cette précaution ils
« apportèrent plus d'activité dans leur surveillance
« et le chiffre des ventes progressa (2). » Peu d'ailleurs.

Le 1er janvier 1904 on organisa au Tonkin la régie comme en Cochinchine.

*Annam.* — On a vu plus haut que le commerce de l'opium était fait par des Chinois qui versaient une redevance fixe au roi ; on sait également que jusqu'en 1889 nous percevions simplement à l'importation un droit de douane dont le produit s'élevait en moyenne à 60.000 $. Bientôt (3) la Cour de Hué nous concéda le monopole de la vente et de la fabrication de la drogue contre versement annuel de 140.000 $ ; l'ad-

1. Cf. Annexe du Rapport Messimy. Ex. 1910, p. 395.

2. Rapport de M. Doumer sur la situation de l'Indo-Chine, 97-1901, p. 161.

3. Entente intervenue le 3 septembre 1889.

ministration ne voulant exploiter directement le monopole eut recours à un débitant général ; elle traita d'abord avec M. Henry Isidore (1) ; le concessionnaire devait une redevance fixe ; il s'était engagé d'autre part à acheter à la régie au moins 400.000 taëls d'opium au prix de 1 $ 30 cents le taël. Or, le taël d'opium revenait à 0 $ 50 à la bouillerie de Saïgon. Les bénéfices escomptés ne se réalisèrent pas, la redevance exigible le 1er janvier 1890 ne fut pas payée ; le contrat fut résolu à l'amiable le 14 janvier de la même année ; on en vint au système de la régie ; les recettes tombèrent progressivement. On se rappelle que, dans la transaction conclue le 7 septembre 1891 entre M. de Lanessan et la Société fermière du Tonkin, l'administration avait envisagé, à titre d'indemnité, la concession éventuelle de la ferme de l'opium en Annam à M. de Saint-Mathurin. L'acte du 21 juillet 1892 réalisa cette suggestion. Aux termes d'une convention additionnelle du 14 mai 1893 qui modifiait légèrement le traité primitif, le débitant général renonçant au monopole de fabrication repris par la régie, s'engageait à acheter annuellement à la bouillerie de Saïgon 250.000 taëls d'opium à 0 $ 50 le taël ; il devait verser 0 $ 30 par taël de survente ; une redevance au moins égale à celle prévue dans le contrat d'origine du 21 juillet 1892 (2), un arrêté

1. Convention du 19 octobre 1889.

2. 150.000 $ à partir du 1er janvier 1898 jusqu'au 31 décembre 1910.

complémentaire du 31 décembre 1894 lui conférait en matière de répression des pouvoirs très étendus (1). Le 31 décembre 1900, à l'expiration du contrat de M. de Saint-Mathurin, la ferme fut supprimée et l'administration reprit la régie du monopole.

*Laos.* — Ici nous nous sommes trouvés en face d'indigènes pour qui l'usage de l'opium est presque une nécessité physiologique ; depuis longtemps déjà les Moïs en cultivaient suffisamment pour leur consommation personnelle ; on tenta à plusieurs reprises des essais de culture officielle dans le Haut-Laos dont les conditions climatériques semblaient favorables à l'épanouissement de l'opium ; ils furent infructueux ; mais on devait en raison de ces circonstances particulières, et c'est ce qu'on fit, ne pas élever le prix de vente de façon à ne pas favoriser la contrebande dans un pays où il était presque impossible de la réprimer (2).

1. Cf. arrêté du 7 septembre 1888 appliqué au Tonkin.

2. Une bouillerie avait été installée à Laos, elle fut supprimée en 1900.

## CHAPITRE II

### L'arrêté du 7 février 1899

*a*) *Analyse du texte.* — L'arrêté du 7 février 1899 codifia la réglementation de l'opium dans tous les pays de l'Union. Il avait pour but « de supprimer les « hésitations de la jurisprudence dues au manque « de netteté des anciens textes et de mieux assurer « l'administration contre les fraudeurs ». Il ne pouvait d'ailleurs être appliqué à cette date dans toute son intégralité qu'en Cochinchine et au Cambodge où la Régie exerçait déjà elle-même le monopole de la vente ; au Tonkin, en Annam, il y avait des situations particulières à ménager (1). L'arrêté dispose que l'achat, la fabrication et la vente de l'opium constituent un monopole dont l'exploitation est confiée à l'Administration des douanes et régies de l'Indo-Chine. Le monopole d'achat et de fabrication est absolu et ne peut être exploité qu'en régie directe. Le monopole de vente pourra être exercé soit en régie directe par l'administration, soit par des tiers autorisés fermiers

1. Cfr *supra*, et article 2 de l'arrêté du 7 février 1891.

ou régisseurs intéressés. Les contrats en cours en Annam et au Tonkin seront maintenus en vigueur dans leur forme et conditions actuelles. Ces deux articles qui sont fondamentaux n'innovent donc rien ; ils sont une mise au point. L'article 3 subordonne la culture locale dans certaines parties du Haut-Tonkin et du Laos à la délivrance d'une autorisation. L'article 4 confère à l'administration toute liberté en vue d'effectuer ses achats d'opium brut, elle a le monopole de l'introduction, celui de la fabrication (art.24, § 1) ; le deuxième paragraphe de l'article 24 et l'article 27 permettent à la Régie de céder une partie de son monopole pour la préparation de la drogue à des entreposeurs particuliers et à des débitants généraux en vertu de conventions spéciales (cf. *supra*). L'article 30 consacre le régime existant de fait au Tonkin (cf. art. 2 du même arrêté).

Les articles 31 et 43 énumèrent les clauses des cahiers des charges imposées aux débitants généraux : dépôt d'un fonds de garantie variant avec l'importance des achats d'opium qu'ils s'engagent à faire et qui en aucun cas ne pourra être inférieur à 500 $, vente aux prix fixés par les règlements, obligation de recourir pour toutes les contestations avec la Régie ou d'autres concessionnaires à l'arbitrage du Directeur des douanes. La fin du titre premier de l'arrêté du 7 février 1899 rappelle les dispositions de l'arrêté du 27 septembre 1898 et celles de l'article 79 de l'arrêté

du 5 juillet réglementant la vente du dross en Indo-Chine (1).

Le titre II a pour objet la répression de la fraude, quelque forme qu'elle revête : fabrication et détention d'opium autre que celui de la Régie (art. 66 à 69), ventes frauduleuses en gros et en détail (art. 69 à 74) falsifications, infractions au règlement dont peuvent se rendre coupables les fonctionnaires et particuliers débitants (art. 75 à 86).

Le titre III instituait un régime spécial en faveur des Yaos ou Méos (art. 87) qui auront, après déclaration faite au commissaire du territoire, le droit de fumer l'opium récolté par eux sur leurs terrains sous réserve, s'il y a un excédent, de le faire venir au bureau de la Régie de Luang-Prabang qui le paiera au prix moyen des achats précédemment faits. Ce privilège avait été consenti aux habitants des régions avoisinant les confins du Nghean et du Trah-Ninh sur les instances du résident supérieur de l'Annam ; il se légitimait amplement d'ailleurs par le caractère même de notre domination à cette époque, plus nominale encore que réelle.

Ce texte de principe a été complété dans la suite par des arrêtés du Gouverneur général réglant des points particuliers.

1. Cf. *Suprà. Historique de l'opium.* Nous verrons ci-dessous que l'arrêté du 10 décembre 1903 complète sur ce point particulier l'arrêté du 7 février 1899.

C'est ainsi qu'un arrêté du 14 février 1901 fixe le régime applicable au dross (1).

β) *Lutte contre la contrebande.* — L'opium représentant une très grande valeur sous un volume réduit devait forcément susciter une contrebande effrénée (2) ; il convenait que l'administration intervînt d'une façon d'autant plus active que le plus souvent le contrebandier se doublait d'un pirate ; c'était donc une nécessité à la fois fiscale et politique. Le moyen le plus efficace de tarir la contrebande était de lui enlever sa raison d'être, de supprimer le bénéfice éventuel du fraudeur ; la Régie s'est donc mise à vendre, dans des zones déterminées, à un prix inférieur à celui demandé par les contrebandiers dans les mêmes régions ; elle est ainsi parvenue à drainer à son profit une partie de leur clientèle (3).

L'arrêté du 7 avril 1903 porte que les opiums dits de zone, trouvés en dehors des circonscriptions auxquelles ils sont destinés, seront considérés comme opiums de contrebande ; le texte (art. 2) renvoie à l'arrêté de principe du 7 février 1899 et aux articles 1er

1. Cf. *supra*, p. 135.

2. On a pu évaluer la consommation moyenne de l'opium au Tonkin à 2.000.000 de taëls soit 75.000 kgr. jusqu'en 1900. Sur cette quantité 65.000 taëls seulement étaient fournis par la Régie ; le reste était opium de contrebande.

3. C'est donc un système analogue à celui qu'on trouve en France où le tabac dans certaines zones est vendu à des prix moindres.

et 4 de l'arrêté du 14 février 1901, fixant les pénalités applicables en la matière. Telle est la législation ; il nous faut maintenant étudier le fonctionnement du monopole, faire ressortir la série des actes qu'entraînent l'achat, la manipulation, la vente de l'opium.

Nous avons vu que l'Indo-Chine produisait elle-même très peu d'opium quels qu'aient été les encouragements officiels qui voyaient dans cette culture autochtone une diversion à la contrebande.

γ) *Opiums de l'Inde.* — Le Gouvernement anglais qui est titulaire du monopole de l'opium dans toute l'étendue de l'empire des Indes met chaque mois en adjudication à Calcutta, l'opium brut récolté dans la péninsule. La Régie chargea quelque temps du soin de ses achats le consul général de France en la ville, puis elle s'adressa à des particuliers qui retenaient un tant pour cent injustifié sur les prix de vente, spéculaient sur le change (1). L'administration traita ensuite avec le Comptoir d'escompte, la Banque d'Indo-Chine. Elle consentit à ce dernier établissement pour prix de son entremise une rémunération qui d'abord fixée à 13 roupies par caisse s'éleva en 1907 à 35 roupies.

L'opium de Calcutta est livré en boules pesant à peu près trois pounds (2) ; il est emballé dans des

1. Les achats étaient effectués en roupies, monnaie qui n'a pas cours en Indo-Chine.

2. Le pound ou livre anglaise vaut 453 gr. 54.

caisses de bois comprenant 40 boules. Chaque caisse du poids de 55 kilogrammes est dûment scellée ; une commission de réception se réunissant à Saïgon s'assure qu'aucune ouverture n'a été pratiquée, que rien n'a été changé dans la structure générale de l'envoi.

δ). *Opiums du Yun-Nan.* — Au Yun-Nan la culture et la vente de l'opium sont libres ainsi que dans les autres provinces du sud de la Chine : Szetchuen, Koneï-Tchéou, Hansun, Kiang-Si. Cette différence de régime entraîne un abaissement des prix si, toutefois la loi de l'offre et de la demande joue normalement, la plupart du temps les accapareurs faussant les cours établissent des prix très variables (1). Ici encore l'administration chargea d'abord des opérations d'achat des fonctionnaires puis des particuliers, commerçants chinois ou adjudicataires européens.

L'opium du Yun-Nan est considéré comme inférieur à celui de Bénarès ; les producteurs le livrent sous la forme de pains cubiques, pesant chacun 3 kilogrammes ; chaque caisse d'opium renferme 12 pains ; une commission de réception fonctionne à Haïphong ; après qu'elle a prononcé l'admission définitive des

1. En 1899 la caisse d'opium valait 499 $ 60
1900 . . . . . 880 $
1904 . . . . . 1.263 $
1907 . . . . . 344 $
1910 (1er semestre). . . . 3.036 $
1910 (2e semestre) . . . . 1.658 $

livraisons l'intermédiaire reçoit une rémunération dont le taux varie suivant que l'opium livré a fourni un rendement de chandoo supérieur ou inférieur au rapport 60 °/₀ considéré comme rendement moyen.

Nous avons vu que seuls dans toute l'Indo-Chine le Haut-Tonkin et le Haut-Laos présentaient les conditions climatériques indispensables à la culture du pavot, mais il n'y a dans cette production locale qu'un élément d'appoint.

ε) *La fabrication du chandoo.* — Que la Régie achète l'opium à l'extérieur ou qu'elle en favorise la culture en Indo-Chine, elle doit transformer cet opium brut, le rendre fumable, lui faire subir à cet effet une série de manipulations appropriées. C'est la fabrication du chandoo.

« Les boules d'opium sont ouvertes à la manufac-
« ture et le bouilleur en extrait : 1° l'opium brut ;
« 2° les écorces intérieures imbibées d'opium et ap-
« pelées imbrio ; 3° les écorces proprement dites.

« Les écorces intérieures sont mises en macéra-
« tion dans l'eau et cuites au moyen d'un barboteur
« à vapeur. Le résidu ainsi obtenu est filtré et évaporé
« jusqu'à ce qu'il ait pris la consistance d'un extrait.
« Cet extrait est alors mélangé à l'opium brut dans
« des bassines chauffées à la vapeur et le mélange
« est brassé jusqu'à ce qu'il ait pris la consistance de
« la pâte à pain. Cette pâte est ensuite battue, pé-
« trie et étendue en forme de galette puis grillée et

« divisée en crêpes. Ces crêpes refroidies sont répar-
« ties dans des bassines de cuivre, brisées avec une
« spatule de bois, puis trempées dans l'eau froide
« pendant vingt-quatre heures. La solution ainsi ob-
« tenue est filtrée avec de la moelle végétale prove-
« venant de joncs décortiqués. Après le filtrage, il
« ne reste dans la bassine que des matières insolu-
« bles, mais qui contiennent encore de l'opium. Ces
« résidus sont soumis à une nouvelle macération et
« passés à la presse jusqu'à épuisement complet.

« Toutes les solutions sont mélangées et évaporées
« à la vapeur. L'opium est alors transformé, fuma-
« ble et prend le nom de chandoo. C'est un liquide
« noir rougeâtre, d'une odeur légèrement acétique
« Après une fermentation de vingt-cinq jours, le
« chandoo peut être mis en boîtes et livré à la con-
« sommation (1). »

γ) *Monopole de la vente.* — Nous avons vu que l'arrêté du 7 février 1899 (art. 2 § 2) laissait à l'administration le soin d'exercer elle-même le monopole de vente ou de s'adresser « à des tiers autorisés fermiers « ou régisseurs intéressés »; cette disposition avait été prévue dans le texte à seule fin de ménager des situations particulières acquises au Tonkin et au Laos. Depuis le 1er janvier 1904, ce sont des agents de l'admi-

1. Cf. Démorgny. *Réformes financières en Indo-Chine de* 1897 à 1899, p. 195-196.

nistration qui vendent l'opium aux débitants ; il n'a été consenti d'exception à cette règle qu'au Tonkin où un contrat intervenu en 1906 entre l'administration et la Compagnie générale du Tonkin et du Nord-Annam (1) a substitué les représentants de cette société à ceux de la Régie.

Les uns et les autres recevaient une prime de 0 $ 10 par kilogramme de drogue vendue. Ces entrepôts assurent l'approvisionnement des commerçants au détail ; ceux-ci doivent, sous peine de se voir retirer leur licence, vendre au prix fixé par le Gouverneur général. Le Chef de la Colonie, dans cette détermination du cours de l'opium, s'inspire des nécessités budgétaires, des contingences politiques, envisage aussi les possibilités plus ou moins grandes de fraude. Ces éléments changeant influent d'une façon très sensible sur le prix de vente.

2. Cette Compagnie était déjà titulaire de la vente de l'alcool et du sel.

## CHAPITRE III

### La question de l'opium en Chine

La question de l'opium n'est pas seulement une question indo-chinoise ; par son caractère à la fois fiscal et moral, par l'importance et la diversité des intérêts en jeu surtout, elle est au premier chef une question internationale.

Elle est infiniment complexe : l'administration, si elle s'inspire de seules considérations budgétaires doit tirer de l'opium tout ce qu'il peut fiscalement rendre, et par conséquent en favoriser la consommation ; si elle envisage le problème au point de vue moral, elle doit chercher à la réduire.

C'est la Chine qui la première chercha à restreindre l'usage de l'opium (1). Il y avait pour elle un

1. Déjà en 1729 un édit impérial avait prévu des peines très sévères : le port de la cangue pendant un mois, le bannissement, la strangulation même contre les débitants d'opium importé. Ces mesures restèrent sans effet, la consommation chinoise augmenta encore après la conquête du Bengale par les Anglais. La situation resta la même jusqu'à la conclusion du traité de Nankin (en 1842) qui stipulait la liberté d'importation de l'opium.

intérêt vital à ce que des mesures effectives fussent prises en ce sens. D'après un rapport de M. Bredon, commissaire des douanes impériales, 70 °/₀ de la population mâle, adulte à Szetchouen s'adonneraient à l'opium « ainsi que beaucoup de femmes et même des enfants ».

L'édit impérial du 16 septembre 1906 dont nous donnerons plus loin une analyse succincte estime le nombre des fumeurs dans l'ensemble du pays à 30 ou 40 °/₀ de la population ; peut être les dispositions nouvelles seront-elles plus efficaces que celles déjà prises antérieurement par le Gouvernement de Pékin. L'édit du 10 septembre 1906 en effet a donné satisfaction aux exigences très vives d'une certaine partie de l'opinion qui a, sur ce point, adopté intégralement le programme des réformistes. L'arrivée au pouvoir des républicains ne peut donc, semble-t-il, que donner une activité nouvelle aux adversaires de l'opium ; d'autre part l'Angleterre qui longtemps importa en Chine des quantités énormes d'opium ne s'oppose plus à toute mesure restrictive du commerce de la drogue.

L'édit impérial de 1906 interdit non seulement l'importation de l'opium brut ou fabriqué mais encore la culture du pavot.

Un terme de dix années est fixé par la suppression de la culture du pavot avec réduction proportionnelle de 1/9 chaque année. Les fumeurs d'opium sont

répartis en 2 catégories : ceux de la première, âgés de plus de 60 ans, sont titulaires d'une carte modèle A ; on leur reconnaissait le droit de continuer à s'intoxiquer, privilège inattendu de l'âge ; aux autres on remettait un permis B, ceux-ci devaient d'année en année diminuer leur consommation de 2 ou 3/10 ; dans un délai de six mois, les fumeries « à lampe ouverte » devaient disparaître ; les marchands d'articles pour fumeurs abandonner leur commerce ; les débitants ne pourront délivrer la drogue aux acheteurs que sur présentation de leurs permis.

Les fonctionnaires devaient donner l'exemple au peuple ; il leur était accordé des congés dont la longueur était en raison directe de l'élévation de leur grade ; ce laps de temps devait leur suffire pour se corriger de leur vice. L'importation de l'opium est prohibée ; le Gouvernement devait à cet effet s'entendre avec les ministres des puissances ayant passé des traités avec la Chine.

Règlement de la consommation, interdiction de l'importation de la drogue et de la culture du pavot tel était le triple objet de l'édit impérial de 1906, l'a-t-il réalisé ?

α) *Règlement de la consommation.* — Les vice-rois et gouverneurs de province s'employèrent de la façon la plus énergique à faire observer les prescriptions de l'édit ; ils conseillèrent à leurs préfets et sous-préfets l'installation d'hôpitaux, l'organisation de ligues

contre l'opium ; certains d'entre eux même menacèrent les contrevenants d'emprisonnement, de la confiscation des biens au profit de l'État ; ces mesures au moins rigoureuses furent appliquées sans qu'une protestation populaire s'élevât. Il ressort des communications de nos agents consulaires dans la région que cette campagne eut quelques résultats (1). M. Rozier, inspecteur des douanes et régies de l'Indo-Chine, chargé de mission à Canton, expose dans son rapport que les autorités poussèrent la population à créer des associations contre l'opium. On provoqua des réunions publiques ; le comité antiopium, né de l'activité réformatrice des particuliers, vint seconder l'effort officiel ; il procédait en grande pompe à son inauguration. Le jour de la fermeture des fumeries, « de nombreux étudiants, la presse et les « corporations, fêtèrent avec un grand enthousiasme « ce réveil de la Chine... Des processions organisées

1. Cf. Affaires étrangères, archives de la direction des affaires politiques et commerciales. Rapport de notre ministre à Pékin, 3 août 1907. « Depuis la publication de l'édit impérial du 16 septembre dernier « aucun décret nouveau n'est venu modifier les mesures édictées par « le Gouvernement impérial et qui ont reçu un commencement d'exé- « cution. Dans tous les grands centres, à Pékin, à Shan-Gaï, les fume- « ries ont été fermées. »

Rapport du Consul de France à Fou-Tchéou, 22 mai 1907. « Des 3.000 boutiques à opium qui existaient récemment encore dans la capitale du Fo-Kien, il n'en restait plus une ouverte à cette date. »

Cf. aussi rapport du Consul général de France à Tchentou, 16 août 1907.

« à grands frais parcoururent les principales rues de « la ville. On y exhiba naturellement des fumeurs « d'opium dans des accoutrements inspirant la honte « ou le dégoût... La vente de l'opium qui était de « 6.000 à 8.000 taels par jour avant le 9 août serait « tombée à 4.000 environ en septembre dernier (1)...»

β) *Prohibition de l'importation.* — Ici les autorités chinoises durent négocier avec les puissances liées par des traités antérieurs ; les Anglais importent de l'Inde en Chine la majeure partie de la production de leurs établissements de l'Inde. La cour de Pékin adressa au Foreing office une requête dans laquelle elle demandait :

1) De réduire d'un dixième par an, à partir de 1907, le montant des importations de l'opium indien en prenant pour base la moyenne des importations de 1901 à 1905 ;

2) D'autoriser l'envoi à Calcutta d'un fonctionnaire chargé du contrôle de la vente, de l'emballage et de l'exportation de l'opium à destination de la Chine ;

3) D'accepter l'élévation de 220 taëls par picul du droit d'importation actuel de 110 taels sur l'opium indien.

4) D'obliger le gouvernement à Hong-Kong à prendre des mesures contre la contrebande et d'empêcher la sortie vers la Chine de l'opium préparé dans cette Colonie ;

1. Extrait du rapport Rozier.

5) De faire procéder à la fermeture des fumeries et d'interdire la vente des ustensiles de fumeur sur les concessions anglaises en Chine ;

6) D'appliquer sans retard la clause II du traité Mackay, c'est-à-dire la prohibition de l'importation de la morphine et de tubes à injections (1).

Le Gouvernement anglais ayant à concilier les nécessités budgétaires de la péninsule et les exigences abolitionnistes de la presse et du Parlement fit connaître à la Chine que, quelques pertes fiscales qui dussent en résulter pour l'Inde, il diminuerait d'un dixième par an les importations d'opium et ce jusqu'en 1910.

γ) *Interdiction de la culture d'opium.* — Nous avons vu que les plantations de pavot étaient très nombreuses en Chine, surtout dans les provinces du Sud ; or le mouvement qui s'est dessiné contre l'usage de la drogue ne pouvait être pleinement efficace que si les autorités arrivaient à interdire la culture de l'opium.

L'administration allait se trouver en face d'intérêts privés, puissants et multiples ; la culture du pavot procure en effet aux populations qui s'y livrent des ressources abondantes ; elle est pour certaines provinces leur principal élément de recettes. Elle décréta d'une façon un peu simpliste que la surface des

1. Cf. Rapport de M. le Consul général Hardouin. V. *infra*, p. 172.

terrains cultivés en pavot devait être réduite annuellement de 1/10 ; après avoir institué un bureau spécial chargé d'acquérir l'opium brut et de le vendre exclusivement à un prix qu'il fixait lui-même, le vice-roi du Szetchouen dut bientôt supprimer ce quasi-monopole et rétablir la liberté des transactions.

## CHAPITRE IV

### La question de l'opium en Indo-Chine

La Chine chercha à intéresser le Gouvernement français à la lutte qu'elle avait entreprise contre l'opium ; à cet effet elle nous fit remettre par l'intermédiaire de son ministre à Paris une note (1) dans laquelle elle formulait à peu près les propositions dont elle avait déjà entretenu l'Angleterre. Le quai d'Orsay se déclara prêt à seconder l'action réformatrice de la Chine ; en même temps, M. Milliès-Lacroix, alors ministre des Colonies, prescrivait une enquête (1). On institua à Saïgon, sous la présidence de M. Hardouin, consul général, une Commission chargée :

1° D'étudier les conditions d'alors de la consommation de l'opium en Indo-Chine ;

2° De proposer des mesures susceptibles d'en sup-

1. Note remise le 30 septembre 1906 par le ministre de Chine à Paris.

1. Entre temps, le 19 juin 1907, le gouverneur général de l'Indo Chine avait pris des arrêtés supprimant les fumeries en Annam-Tonkin et interdisant l'ouverture de nouvelles fumeries en Cochinchine et au Cambodge.

primer progressivement l'usage sur tout le territoire indo-Chinois ;

3° De rechercher les moyens propres à suppléer à la moins-value des ressources du budget général qui résulteraient de la suppression de ce produit;

4° De prévoir les dispositions répressives destinées à assurer l'exercice de la réglementation à intervenir pour la vente et l'usage de l'opium en Indo-Chine.

Nous examinerons brièvement les conclusions auxquelles aboutirent les différentes sous-commissions chargées d'étudier chacun de ces points particuliers.

1° *Consommation de l'opium en Indo-Chine.* — La consommation globale de l'opium en Indo-Chine a été de :

93.242 kgr. 850 en 1906 ;

93.083 kgr. 574 en 1907.

La consommation d'ailleurs n'est pas équivalente dans les divers pays de l'Union.

La Cochinchine s'inscrit à elle seule pour 50.000 kilogrammes à peu près fumés par 1/5 de Chinois et 1/9 des Annamites y résidant. Les villes de Saïgon et de Cholon peuplées en majorité de Chinois représentent à elles seules 38 °/₀ de la consommation totale de la Cochinchine (1).

a) *Cambodge.* — En comprenant le dross on a pu

1. Un Chinois fume 2 kilogrammes en moyenne tandis qu'un Annamite s'en tient à 0 kgr. 300.

évaluer en 1906 la consommation d'opium au Cambodge à 17.523 kilogrammes.

Sur les 12.000 fumeurs il faudrait compter 7.200 Chinois ou métis, 2.760 Annamites, 840 Malais ou Laotiens, 1.250 Cambodgiens.

b) *Tonkin.* — La Régie vend environ de 25.000 à 30.000 kilogrammes d'opium par an ; ce chiffre doit être au moins doublé à cause des facilités de contrebande dues à la proximité des pays producteurs du sud de la Chine et du nord du Laos ; les fumeurs sont très rares dans le Delta et se recrutent surtout parmi les classes aisées, ils sont très nombreux au contraire dans le Haut-Tonkin.

c) *Annam.* — Ici comme au Tonkin d'ailleurs on ne rencontre pas de fumeries publiques ; les appréciations devaient donc être moins faciles : la Régie évaluait à ce moment le nombre des fumeurs à 22.860 dont 20.500 Annamites ; la consommation enregistrée s'est élevée à 10.120 kilogrammes la proportion des Annamites se livrant à l'opium est à peine de 0,50 °/₀ des adultes mâles ; la part de consommation des Chinois est de 34 °/₀ soit 1 kgr. 700 environ par tête, un peu moins qu'en Cochinchine.

d) *Laos.* — Les Laotiens, ceux du nord surtout, aux confins du royaume de Luang-Prabang font une consommation énorme de la drogue ; il n'est pas rare dans ces régions de voir des indigènes, presque des enfants, fumer de l'opium, en manger même. On

a dit, afin d'expliquer le caractère endémique de cette funeste passion que l'opium constituait pour le Laotien vivant dans les bois un remède préventif contre la fièvre et la dysenterie qu'elle entraîne ; en fait c'est surtout à cause des facilités d'approvisionnement clandestin, des sollicitations constantes dont il est l'objet de la part des fraudeurs que le Laotien fume comme il le fait ; il est très difficile de fixer même d'une manière approximative l'apport de la contrebande.

Les Européens qui se livrent à l'opium sont de plus en plus rares ; ce qui était curiosité intellectuelle, besoin littéraire chez la plupart, nécessité physiologique chez quelques autres, s'affaiblit nettement au fur et à mesure que les conditions de la vie matérielle s'améliorent.

2° *Mesures susceptibles d'amener progressivement la suppression de l'usage de l'opium.* — La commission apporta dans ses investigations toute la tolérance voulue ; elle admit qu'aucune loi n'ayant considéré le fait de fumer l'opium comme un délit, il fallait se garder de toute perquisition administrative ou judiciaire dans les fumeries privées. Elle s'attacha à écarter toute mesure vexatoire, inutile, et à préparer par une série de mesures adéquates la suppression progressive de l'usage de l'opium.

Elle a indiqué dans ce sens :

*a*) La majoration du prix de vente de l'opium ;

*b*) L'interdiction de la vente du dross ;

*c*) La réglementation en vue de la limitation de la vente dans les débits ;

*d*) La fermeture graduelle des fumeries publiques en commençant par celles des centres les plus importants.

Ces réformes immédiates en admettant qu'elles retinssent l'attention des pouvoirs publics devaient être complétées par des propositions relatives à des taxes de remplacement ; il ne faut pas oublier en effet que le monopole de l'opium est pour le budget général une source de revenus considérables.

Le rendement en a été en 1907 de 6.200.625 H 94 soit en francs (au taux moyen de 2,50) plus de 1/6 des recettes totales du budget général.

La commission après avoir recueilli les avis des chefs de services, de résidents, écarta tout principe d'augmentation portant sur l'impôt foncier, l'impôt personnel ou les taxes indirectes déjà existantes. Partant de ce fait que ce sont surtout les Chinois qui consomment l'opium, elle chercha à faire supporter par ceux-là même qui alimentent le monopole, les taxes éventuelles de remplacement.

Elle préconisa donc :

1° Le relèvement des droits de douane à l'importation sur les articles de *consommation asiatique* ;

2° Le relèvement de la taxe de consommation actuellement perçue sur les tabacs, sur les huiles minérales ;

3° Subsidiairement la création d'une loterie gouvernementale dans le genre de celles qui existent dans certains pays d'Europe (en Espagne, en Autriche par exemple) (1).

1. Nous réservons pour un examen plus détaillé les diverses propositions de la sous-commission et celles de la commission (voir notre dernier chapitre).

## CHAPITRE V

### La commission internationale de l'opium, et la Conférence internationale de La Haye

A) *Commission internationale de l'opium.* — Telles sont les conclusions que développa la commission chargée d'examiner la question de l'opium en Indo-Chine ; en même temps que le Gouvernement français s'apprêtait à les transmettre aux autorités chinoises en réponse à leur mémorandum, le Gouvernement de Washington, cédant aux suggestions du président Roosevelt qui aurait voulu voir jouer aux États-Unis le rôle d'arbitre international, saisit notre ministre des Affaires étrangères de diverses propositions tendant à faire examiner par une conférence internationale la suppression éventuelle de l'usage de l'opium.

Le cabinet britannique, le quai d'Orsay les acceptèrent ; le Département des Colonies n'avait pas manqué de signaler à quel point la régie de l'opium était un élément de recettes importantes pour le budget général de l'Indo-Chine ; il insistait sur la nécessité d'amener la Chine à supprimer chez elle la culture du pavot.

La commission s'est réunie pour la première fois le 1er février 1909 à Shanghaï. Elle comprenait des délégués des États-Unis, d'Autriche-Hongrie, de Chine, de France, d'Allemagne, de Grande-Bretagne, d'Italie, de Japon, des Pays-Bas, de la Perse, du Portugal, de la Russie, du Siam. Son Excellence Toan-Fang, vice-roi des Deux Kiang spécialement nommé par rescrit impérial, après une référence à l'édit du 20 septembre 1909 déclara que la surface cultivée en pavot avait déjà été réduite considérablement et que la consommation de l'opium avait diminué de moitié. Il indiqua la nécessité d'un monopole de gouvernement pour assurer le contrôle plus effectif du mouvement et de la vente de l'opium ; il recommandait cette question à l'examen des membres de la commission.

Sur la proposition du Taotai Ling Yu-Ling, premier délégué chinois, on choisit comme président le T. R. Bishop Brent, chef de la délégation américaine.

La commission se réunit quatorze fois ; elle procéda à l'étude approfondie des rapports des diverses délégations et adopta lors de la séance finale 9 résolutions tout à fait importantes. Il ressort des divers mémoires que la question de l'opiomanie ne se pose avec une acuité angoissante qu'en Chine ; le délégué anglais Sir A. Hosie émit, dans un discours très pondéré, certains doutes sur l'efficacité des mesures répressives édictées par les autorités impériales et tout

en reconnaissant leur parfaite bonne foi, exprima quelques réserves au sujet des statistiques chinoises qui accusaient une diminution de 27 °/₀ de la production de l'opium entre 1906 et 1908. Le délégué anglais se faisait ainsi l'interprète discret mais averti d'une opinion que partagent la plupart des Européens ayant résidé en Extrême-Orient ; à savoir que la Chine a provoqué un mouvement d'opinion contre l'opium afin d'amener l'Angleterre à renoncer aux droits d'importation qu'elle tient du traité de Nankin. Une fois que la Grande-Bretagne aurait suspendu toute importation de la drogue, la Chine s'efforcerait de subvenir [elle] seule aux besoins de sa consommation locale; elle tirerait de l'institution d'un monopole d'État des ressources considérables, et pourrait peut-être elle-même exporter à son tour.

Néanmoins la commission (1) reconnut la sincérité inébranlable du Gouvernement chinois dans ses efforts pour déraciner la production et la consommation de l'opium à travers l'Empire, l'importance croissante de la partie de l'opinion publique qui, parmi ses ressortissants, fait corps pour soutenir ses efforts ; et le progrès réel bien qu'inégal déjà accompli dans une tâche qui est d'une ampleur im-

1. Pour le texte *in extenso* des 9 résolutions finales, voir le recueil des procès-verbaux de séances de la Commission internationale de l'opium. Tome I. (*Report of the proceedings*) publié par la *North-China-Daily news et Herald Ltd*, 1909.

mense ; il était recommandé que chaque délégation intéressée inciterait son gouvernement à prendre des mesures pour la suppression graduelle de l'opiomanie dans ses territoires et possessions, *en tenant compte des circonstances variables pour chaque pays en jeu.* La commission (résolution 4) déclarait qu'elle considérait comme un devoir pour toutes les puissances représentées d'adopter des mesures raisonnables, effectives en vue d'interdire les exportations d'opium, de ses alcaloïdes, préparations et dérivés, et d'apporter à cette surveillance le même soin qu'elles mettent à empêcher l'importation dans leurs propres territoires des mêmes matières.

La commission signalait en outre tout le danger de la morphinomanie, elle recommandait vivement à tous les Gouvernements, possédant des concessions ou settlements en Chine, de prendre d'urgence toutes mesures utiles en vue de la fermeture immédiate de toutes les fumeries d'opium dans lesdits settlements et concessions.

B) *La Conférence internationale de l'opium réunie à la Haye.* — Il y avait là une manifestation qui resta platonique. Les États-Unis reprirent la question très peu de temps après que la Commission de Shanghaï eut clos ses travaux. Dès septembre 1909 le Gouvernement de Washington proposa la réunion à la Haye d'une conférence internationale qui tirerait des vœux formulés le 27 février 1909 une série de conventions

impératives ; des ouvertures furent faites en ce sens aux diverses puissances par les agents diplomatiques américains, avec d'autant plus d'insistance que les États-Unis sont désintéressés dans la question. La Hollande seconda bientôt l'initiative du Gouvernement de Washington. L'Angleterre, retenue par des considérations budgétaires, par le désir aussi qu'elle avait de connaître les résultats de la Convention conclue en 1907 pour trois ans avec la Chine, réserva quelque temps sa réponse. La France avait en l'espèce toute liberté d'attitudes ; l'Indo-Chine ne sera jamais un pays vraiment producteur d'opium ; le Gouvernement général, avant même que se réunit la Conférence de Shanghaï, avait déjà pris une série de mesures destinées à réduire la consommation de la drogue (1); d'autre part comme notre colonie d'Extrême-Orient est géographiquement très exposée à la contrebande chinoise, nous avions tout intérêt à ce que les nouvelles propositions américaines reçûssent un accueil favorable ; l'Angleterre au moment où elle négociait directement avec la Chine la prorogation de l'accord de 1907, dut céder aux exigences de l'opinion publique. La Conférence internatio-

1. Arrêtés portant majoration des prix de vente : arrêtés du 19 juin 1907, du 23 février 1908. Le kilogramme d'opium du Yun-Nan était porté de 77 $ à 84 $ 70, celui de Bénarès de 88 à 96 $ 80 Cochinchine et Cambodge). Dans le Delta ou Tonkin, le kilogramme de Bénarès de 88 à 96 $ 80, celui du Yun-Nan de 63 $ 80 à 70 $ 18.

nale de l'opium ouvrit ses travaux à la Haye le 1er décembre dernier. Avant de se séparer pour les fêtes de janvier elle adopta un projet de convention préparé par M. Guesde, administrateur des Services civils de l'Indo-Chine, chef-adjoint du cabinet du ministre des Colonies, premier plénipotentiaire français. Le texte de ce projet a été adopté dans son intégralité lors de la rédaction définitive. La Convention déclara dans son préambule que les hautes parties contractantes, désireuses de marquer un pas de plus dans la voie ouverte par la Commission internationale de Shanghaï de 1909 sont résolues à poursuivre la suppression progressive de l'abus de l'opium, de la morphine, de la cocaïne, ainsi que des drogues préparées ou dérivées de ces substances.

Elle stipule que les puissances contractantes empêcheront l'exportation de l'opium brut vers les pays qui en auront prohibé l'entrée et contrôleront son exportation vers les pays qui en limitent l'importation.

Quant à l'opium préparé, c'est-à-dire propre à la consommation, la conférence, tout en recommandant la suppression graduelle de sa fabrication et de son exportation reconnaît que chacun des pays intéressés doit être libre d'entreprendre cette suppression dans la limite des conditions qui lui sont propres. Cette réserve à pour l'Indo-Chine française une importance évidente (1) ; on sait que la suppression immédiate et

1. Elle fut introduite sur l'intervention active de M. Guesde.

complète de la fabrication du chandoo créerait dans le budget de la Colonie un déficit de 10.000.000 de francs environ.

Les puissances contractantes se proposèrent de limiter et de surveiller la fabrication, l'exportation, la vente et la distribution de la morphine, de la cocaïne et leurs sels respectifs. Ces dérivés tendent à remplacer l'opium en Indo-Chine et leurs effets ne sont pas moins nocifs. Une convention additionnelle fut soumise lors de leur rentrée à la ratification des plénipotentiaires. Elle édicte des règles sévères pour permettre à la Chine de supprimer, avec l'aide des gouvernements étrangers, l'usage de l'opium à l'intérieur de ses territoires. Les puissances contractantes entreprendront en particulier d'adopter les mesures nécessaires pour restreindre et contrôler l'habitude de fumer l'opium dans leurs territoires à bail, settlements et concessions en Chine.

Enfin la Conférence a attiré l'attention de l'Union postale universelle sur l'urgence qu'il y avait à réglementer la transmission par la poste de l'opium brut et de ses dérivés.

Il ressort de cet exposé sommaire des conclusions adoptées par la Conférence que grâce à la sagacité et au tact de ses représentants à la Haye, la France a su, tout à la fois, défendre les intérêts légitimes de l'Indo-Chine et s'associer utilement à l'œuvre humanitaire entreprise par la Conférence.

# CINQUIÈME PARTIE

## CONSÉQUENCES FINANCIÈRES, POLITIQUES ÉCONOMIQUES DE L'INSTITUTION DES MONOPOLES.

### Leurs caractères spécifiques. Taxes de remplacement. Modifications de taxes déjà existantes, taxes nouvelles.

Les trois monopoles dont nous avons cherché à analyser dans les chapitres précédents les caractéristiques essentielles et à montrer le fonctionnement ont été à leur origine l'objet d'approbations nombreuses. Depuis, des personnes autorisées ont formulé certaines critiques qu'un examen impartial de la question fait apparaître comme justifiées en partie et suivant qu'on s'attachera au rendement budgétaire des monopoles ou à leurs conséquences politiques, les opinions se modifieront.

## CHAPITRE PREMIER

### Conséquences financières

A part un fléchissement très net en 1905 et 1906 (1) les recettes du budget général ont augmenté d'une façon sensible, continue. Le système fiscal élaboré par le décret de 1898 permettait en effet dès la première année de sa mise en vigueur l'inscription au budget général d'une somme de 2.000.000 francs représentant les dépenses d'entretien de toutes les troupes indigènes. Il rendait possibles l'exécution partielle, progressive, du vaste programme de travaux publics tracé par M. le Gouverneur général Doumer, la constitution d'une caisse de réserve générale, le service de l'emprunt autorisé par la loi du 25 décembre 1898.

La première annuité de cet emprunt, soit plus de 1.500.000 francs fut payée sur les crédits de l'exercice de 1899 qui ne s'en clôtura pas moins pour le budget général par un excédent net des recettes sur

1. Les récoltes furent des plus mauvaises à cause des typhons qui dévastèrent le pays.

les dépenses de 3.290.508 $ ou 8.500.000 francs. Ce reliquat constitua la première dotation de la caisse de réserve générale.

Bien que les conditions économiques aient été défavorables et que la menace de troubles dans les provinces du Sud de la Chine ait momentanément ralenti les échanges commerciaux et réduit par voie de conséquence les facultés de consommation de nos sujets, l'exercice de 1900 accusa pour le budget général un excédent des recettes sur les dépenses s'élevant à 2.634.465 $ qui vinrent grossir d'autant la caisse de réserve. En 1901 on constate une légère diminution dans l'excédent des recettes qui s'abaisse à 2.550.000 $. Depuis la création du budget général, l'Indo-Chine a pu ainsi prendre à sa charge, une proportion croissante des dépenses militaires. L'augmentation a été en quatre exercices (1899 à 1902) de 7.500.000 francs.

« Si l'on compare entre eux le budget de l'Indo-
« Chine des exercices 1899, 1900, 1901 et 1902 on a
« une nouvelle preuve de la continuité des efforts
« dans un même sens et de l'emploi des ressources
« nouvelles successivement créées, aux services et
« aux œuvres dont l'importance apparaît au budget
« de 1902, c'est-à-dire à la création d'un puissant
« outillage économique, chemins de fer, canaux,
« ports, etc... ; à l'acceptation d'une proportion cha-
« que année plus forte des dépenses militaires, enfin

« au développement des intérêts français en Extrême-« Orient (1). » L'Indo-Chine, cinq ans après la création du budget général payait 14.000.000 francs de dépenses militaires annuelles, non compris l'entretien des troupes de police qui assurent sa sécurité intérieure ; elle possédait à la même époque environ 30.000.000 francs dans ses caisses de réserve dont une partie importante avait été consolidée par l'achat de rentes sur l'État français.

L'Indo-Chine durant cette période exécuta ou entreprit sur ses ressources ordinaires de grands travaux publics comme les ponts de Hanoï, de Hué, de la rivière de Saïgon : le réseau des canaux de la Cochinchine et du Cambodge, les ports de Saïgon et de Tourane.

Depuis 1899 la prospérité financière de l'Indo-Chine n'a cessé de s'affirmer malgré cette crise économique particulièrement grave qui pesa deux années durant sur les recettes du budget général (2). Les dépenses d'exécution des grands travaux projetés sont apparues bien supérieures aux prévisions, « il en est ré-« sulté une impression de surprise et une sorte de « désenchantement de l'opinion publique à l'égard de « l'Indo-Chine » (3).

1. Rapport Doumer, p. 21. *Situation de l'Indo-Chine de 1897 à 1901.*

2. En 1905, il y eut une régression de 1.963.000 H. En 1906, de 1.543.000 H.

3. Rapport Beau, p. 8. (Situation de l'Indo-Chine de 1902 à 1907.)

Vers l'époque à laquelle M. le Gouverneur général Beau faisait cette constatation, les indigènes commencèrent à exprimer certaines doléances au sujet du fonctionnement des monopoles; les rapports d'administrateurs de 1903 signalèrent, au Tonkin surtout, une effervescence insolite dans les provinces.

Quoi qu'il en soit au seul point de vue budgétaire le système s'affirme productif. Les recettes du budget général ont été les suivantes :

| | | |
|---|---|---|
| Exercices : | 1899. . . . . | 18.827.500 $ |
| | 1900. . . . . | 20.984.000 $ |
| | 1901. . . . . | 23.457.700 $ |
| | 1902. . . . . | 26.134.700 $ |
| | 1903. . . . . | 28.054.800 $ |
| | 1904. . . . . | 29.045.000 $ |
| | 1905. . . . . | 27.669.200 $ |
| | 1906. . . . . | 25.521.300 $ |
| | 1907. . . . . | 33.245.227 $ 63 |
| | 1908. . . . . | 37.012.054 $ 23 |
| | 1909. . . . . | 35.888.210 $ 57 |
| | 1910. . . . . | 37.165.662 $ 16 |
| | 1911. . . . . | 40.109.781 $ 78 |

Ces chiffres comprennent uniquement les recettes ordinaires provenant du produit des taxes indirectes, à l'exclusion de toutes recettes d'un caractère accidentel ou extraordinaire, telles que intérêts de capitaux, bénéfices de change, recettes diverses, prélèvement sur les fonds de réserve.

En décomposant ces totaux on constate que pendant les années correspondantes les 3 monopoles ont chacun rapporté :

| Exercice | Alcool | Sel | Opium |
|---|---|---|---|
| 1899..... | » | » | » |
| 1900..... | 3.028.058 $ » | 1.998.205 $ 46 | 5.683.558 $ » |
| 1901..... | 3.262.280 » | 1.798.960 61 | 6.326.325 » |
| 1902..... | 3.283.033 45 | 1.967.854 54 | 6.040.343 95 |
| 1903..... | 3.495.803 85 | 2.669.232 » | 7.245.152 32 |
| 1904..... | 4.240.965 50 | 3.042.636 » | 7.702.774 69 |
| 1905..... | 4.063.893 70 | 2.931.514 » | 6.929.332 » |
| 1906..... | 3.176.655 73 | 2.911.745 » | 6.651.286 67 |
| 1907..... | 4.530.007 » | 3.209.011 » | 7.604.954 » |
| 1908..... | 5.409.781 28 | 3.158.139 62 | 7.822 361 93 |
| 1909..... | 5.071.397 99 | 3.226.625 46 | 8.024.344 69 |
| 1910..... | 5.029.710 17 | 3.203.254 54 | 7.810.076 29 |
| 1911..... | 6.642.214 » | 3.608.457 » | 8.198.621 » |

L'examen de ces divers chiffres fait ressortir nettement que le système de 1898 n'a pas déçu les espérances budgétaires et que notre colonie d'Extrême-

Orient en a tiré une puissance financière qui très rapidement l'a mis à même de faire face à toutes les obligations qu'elle avait contractées.

Il faut donc que ces avantages indéniables aient leur contre-partie dans des inconvénients aussi réels pour que M. le Gouverneur général Klobukowski en 1909, traduisant le sentiment commun, ait pu dire : « J'ai acquis la conviction profonde que, sur divers « points, dans l'intérêt aussi bien des indigènes que « de la colonisation française, la modification de ce « régime dit des monopoles s'imposait comme une « obligation impérieuse à laquelle il eût été coupa- « ble de résister. »

M. Klobukowski avait reçu du Département, lors de son départ pour l'Indo-Chine, des instructions très précises aux termes desquelles il devait étudier la possibilité de procéder au remplacement des monopoles et de combler le déficit budgétaire qui en résulterait par des taxes d'abonnement. Ce programme ne put être suivi à cause de certaines circonstances de fait qui en auraient rendu l'exécution très onéreuse pour les finances de l'Indo-Chine. Il y avait tout un ensemble de situations acquises à ménager ; un changement aussi radical que celui suggéré par le ministre aurait entraîné l'obligation pour la colonie de verser des indemnités très fortes. Quand même l'eût-elle voulu nous savons qu'en ce qui concerne particulièrement le contrat Fontaine-Fischer elle n'au-

rait pu se dégager. M. Klobukowski fut donc obligé de s'en tenir à des mesures d'une portée limitée ; il ne put que pallier les effets d'une situation dont il n'était pas responsable (1).

1 M. le gouverneur général Sarraut qui succéda à M. Klobukowski n'avait pas caché, lors de son départ de France, son intention de supprimer purement et simplement le régime institué en 1902 et de le remplacer par la liberté de fabrication ; après des études évidemment minutieuses M. Sarraut s'en est tenu à une combinaison qui comporte le maintien du *statu quo* considérablement amélioré (Cf. *infra*, page 199, note 1, et addendum, p. 247).

## CHAPITRE II

### Conséquences politiques

*L'opium* fut toujours des trois grandes Régies celle dont l'application souleva le moins de difficultés intérieures et il est fâcheux que sa suppression éventuelle doive être envisagée pour des raisons internationales. Elle est d'un rendement considérable, et nous savons que ce sont les Chinois surtout qui consomment la drogue. Au cas où elle disparaîtrait il faudrait en demander l'équivalent à une taxe nouvelle ; cette charge compensatoire pèserait davantage peut-être sur les Annamites. Le revenu que nous tirons de l'opium peut n'être pas moralement défendable ; il l'est politiquement puisque le système actuel présente le double avantage d'être d'un excellent rapport et de ne grever nos sujets qu'autant qu'ils le veulent bien (1).

Il n'en va pas de même des régies de *l'alcool et du sel.* Elles frappent des denrées d'usage quotidien. Indépendamment de la consommation courante l'alcool est employé nécessairement au cours des rites funéraires ; le sel est la matière première d'une in-

1. Cf. *Régime de l'opium.*

dustrie locale qui fut jadis une source de richesses considérables : l'industrie saumurière. C'est surtout en vue d'atténuer les difficultés politiques soulevées par l'application des contrats de fabrication et de la vente de l'alcool et du sel que les autorités locales, depuis 1905, s'efforcèrent d'édicter des mesures relativement libérales.

Plus spécialement la Régie des alcools a inspiré une antipathie unanime parmi nos administrés et malgré une guerre acharnée, brutale à la contrebande, celle-ci s'étend progressivement, assurant à ceux qui s'y livrent des bénéfices rapides. Elle est d'autant plus difficile à surprendre que les fraudeurs ont la complicité morale de toute la population (1). Le mécontentement populaire s'est exprimé par des résistances, une hostilité sourde, des attaques même contre les fonctionnaires chargés de la perception de l'impôt. Dans certaines contrées, en effet, les administrateurs ont dû faire accompagner les agents des douaces et régies par une escorte de cinq ou six linhs. Les indigènes d'ailleurs protestent moins contre le tarif de l'impôt déjà fort élevé cependant que contre la qualité de l'alcool qu'on leur livre et les perqui-

1. D'après certaines estimations officieuses, la distillation clandestine aurait fourni jusqu'à 60 % de la consommation totale. Nous citerons à titre d'indication ce qui s'est passé dans la province de Than-Hoa. La vente est tombée de 150.000 litres à 60.000 depuis le jour où l'alcool de la Régie a été substitué à l'alcool indigène.

sitions domiciliaires, les visites corporelles auxquelles on les soumet. Il appert de très nombreux rapports résidentiels que certains agents de la Régie ne se sont pas acquittés de cette partie de leurs fonctions avec tous les ménagements désirables, exigibles et que la dispersion par eux des tablettes familiales, des objets du culte attisait spécialement la haine des Annamites. Or, le douanier est de tous nos représentants celui avec qui l'indigène se trouve le plus souvent en contact. Ce ressentiment d'abord individualisé finissait par s'étendre à notre domination entière (1).

Tels furent les résultats politiques de contrats néfastes signés sans études préparatoires, inspirés de cette idée inadmissible que la population indigène ne représente qu'un élément fiscal (2).

1. Voir H. Guermeur. Le régime fiscal de l'Indo-Chine.

Il n'est pas douteux que la ferme de l'alcool, si impopulaire, a été pour quelque chose dans l'organisation des complots fomentés contre nous : en particulier la tentative d'empoisonnement contre les artilleurs de la forteresse à Hanoï.

2. Paul Bert, dans une lettre du 6 juillet 1886, a nettement montré que l'indigène constitue avant tout un élément politique « quant au « monopole de débit de l'alcool, disait-il, il faudrait qu'il fût accepté « par les populations ; ce qui restreint la consommation de l'alcool « apparaît comme une vexation, sans compter que le riz avec lequel « le paysan annamite fabrique son alcool est bien à lui et que venant « après l'impôt foncier (c'est-à-dire au fond l'impôt sur le riz) l'impôt « sur l'alcool produit du riz, ressemble à une vexation double. »

On sait que tout récemment une commission parlementaire a été chargée de rechercher dans quelles conditions les divers contrats se rapportant à la fabrication et à la vente de l'alcool ont été signés.

## CHAPITRE III

### Conséquences économiques

Nous avons signalé en étudiant le régime de l'alcool que la Régie avait eu surtout en vue la répression d'une contrebande qu'elle sentait effrénée. Nous savons que pour faciliter ses opérations de surveillance et aussi ce qui est un peu à sa décharge, afin de créer une industrie française prospère, elle avait concentré la production. Les petites distilleries avaient bien vite disparu : des villages entiers qui s'étaient spécialisés dans la fabrication de l'alcool, qui en vivaient, furent ruinés, se dépeuplèrent. Il y eut d'autres répercussions économiques, des incidences qu'on n'avait pas prévues. C'est ainsi que se tarirent les bénéfices provenant de l'élevage du porc ; certains villages dont la situation géographique était telle qu'ils ne pouvaient se livrer à la culture des rizières, ni à l'industrie saumurière avaient constitué des troupeaux de porcs qu'ils nourrissaient avec les résidus de riz (1), les déchets, provenant de la fabrication de l'alcool. Ce

1. Le *hem*.

commerce était des plus prospères. Les exportations s'élevaient en 1896 à 619.689 francs, elles tombèrent en 1907 à 184.011 francs, en 1908 elles remontèrent un peu jusqu'à 226.356 francs.

Les inconvénients de ce régime exclusif des monopoles étaient si pesants, si nombreux que des notables communaux exprimèrent à diverses reprises le désir de voir remplacer les impôts indirects par telle redevance annuelle. Celle-ci une fois payée, les habitants auraient eu le droit absolu de fabriquer le produit ainsi taxé, de le consommer, d'en faire le commerce (1).

Ce système qui rentrerait dans la tradition annamite des impôts forfaitaires aurait pour effet de supprimer les fouilles, les procès-verbaux et les poursuites en justice, celles-ci sont en nombre considérable; les rôles des audiences correctionnelles dans les divers tribunaux, celui d'Hanoï notamment, sont surchargés d'affaires de contrebande (2). Bien souvent d'ailleurs, le nhaqué que frappe la sentence n'est qu'un instrument docile aux mains d'employeurs avisés qui le livrent à la justice afin de détourner d'eux-mêmes les soupçons que pourraient concevoir à leur égard les agents de la Régie. On condamne les contrevenants apparents qui ne peuvent payer d'amende à quatre mois de prison, c'est la contrainte par corps.

1. Voir Rapport Gervais. Budget 1907, p. 243.

Les notables communaux prennent ainsi de temps en temps une sorte d'assurance contre la responsabilité solidaire que leur imposait l'article 96 de l'arrêté du 22 décembre 1902 (1). Elle était d'autant plus pénible que la régie n'avait pas à faire contre eux la preuve de l'infraction quelle leur reprochait. C'était à eux à manifester leur innocence; souvent cette preuve ne pouvait être administrée; les villages payaient et étaient forcés d'emprunter à des taux tels qu'il leur était presque impossible de se libérer. Cette nécessité de s'endetter dans laquelle on les jetait était au moins aussi pénible pour eux que l'effet des pressions exercées afin d'assurer l'écoulement des produits Debeaux (2). Longtemps la Régie dirigea les perquisitions sur la foi d'indicateurs peu scrupuleux obéissant le plus souvent à des sentiments de vengeance ou de cupidité. Certaines enquêtes ont révélé que les indicateurs préparaient la fraude, disposaient eux-mêmes ce qui devait être le corps du

1. Cette disposition dont le seul effet avait été de nous aliéner les notables indigènes qui devraient être nos premiers collaborateurs fut heureusement supprimée par deux arrêtés du Gouverneur général Klobukowski en date du 13 novembre 1908.

2. Cf. *Journal des Débats*, numéro du 18 septembre 1909. *Lettres d'Extrême-Orient de Robert de Caix*. Voir aussi numéros 4 novembre ; 12-26 décembre 1908 ; 2-10-20 janvier, 4 juin, 27 juillet, 17-28 août et 10 septembre 1909. L'administration qui n'avait pas voulu assumer un rôle commercial en exerçant directement la vente des alcools transformait ainsi ses agents en courtiers de la maison Debeaux.

délit afin de toucher la quote-part qui leur est consentie sur le montant des amendes et prises. Depuis on a compris que l'administrateur chargé d'assurer la tranquillité de la province et responsable devait être consulté.

Une circulaire du 31 mars 1907 a prescrit que sauf les cas de flagrant délit, les perquisitions ne pourraient plus être opérées par les agents de la Régie sans autorisation préalable du chef de province. Et l'administration se trouve ainsi en face d'un dilemme irréductible (1). Au point de vue fiscal il est indispensable que l'impôt de l'alcool, tel qu'il est établi, rentre, et alors l'indigène est perquisitionné minutieusement ; d'autre part, nous savons qu'au point de vue politique cette opération nécessaire a des effets déplorables ; or, la Régie s'est liée sans faculté de résiliation anticipée à une société exigente, dominatrice.

Les représentants indigènes de Cochinchine, ceux du Tonkin (2) ont à diverses reprises et fort éloquemment traduit les sentiments de réprobation générale. La Chambre consultative indigène réunie à Hanoï en

1. Voir *infrà*, *addendum* ; c'est à notre retour en France, et quand cette étude était déjà à l'impression que nous avons pu prendre connaissance des réformes introduites par M. le Gouverneur général Sarraut dans le régime de l'alcool. Les conditions nouvelles soumises à l'approbation ministérielle doivent entrer en vigueur le 12 avril 1913. Cf. p. 192, note 1 et p. 247.

2. Voir sessions d'avril 1907 du Conseil colonial de la Cochinchine et en novembre 1907 de la Chambre consultative indigène d'Hanoï.

novembre 1907 a ouvert ses travaux en adressant au Gouverneur général une protestation motivée au sujet du fonctionnement du monopole de l'alcool. Elle attirait son attention d'abord sur l'obligation imposée au village de faire consommer une certaine quantité d'alcool à chacun de ses habitants (1); ensuite sur les progrès incessants de la contrebande, et enfin sur ce qu'il y avait d'absurde, d'odieux à vouloir faire prendre aux indigènes un alcool qui ne leur convenait ni par son degré ni par son goût.

Le monopole du sel, s'il n'a pas soulevé des protestations aussi violentes que celui de l'alcool, n'en a pas moins été impopulaire : autant qu'en France la gabelle sous l'ancien régime (2).

Avant 1898, le prix du sel était déjà élevé dans toute l'étendue de l'Union. En Cochinchine on levait un impôt de 30 puis de 50 cents, alors que le prix du sel variait entre 9 et 18 cents le picul. En Annam, le prix moyen du sel atteignait 7 cents à la saline. Par l'établissement du monopole il s'éleva dans les

1. L'Administration s'est toujours défendue d'avoir fait pression sur les débitants pour les amener à augmenter le chiffre de leurs ventes. Mais cette attitude était dans la logique même du monopole institué uniquement pour satisfaire à des exigences financières. En tout cas la multiplication des débits est un fait qui donne quelque vraisemblance à ce reproche.

2. A l'heure actuelle le monopole du sel a été modifié sur divers points. Il semble que quelques mesures appropriées suffiraient pour en rendre le maintien supportable. (Cf. *infrà*, p. 229).

entrepôts à 78 cents. La prime à la contrebande était trop forte, le bénéfice trop tentant pour que les sauniers, tout comme les distillateurs, n'aient pas cherché à se soustraire aux obligations administratives. La Régie, pour les mêmes motifs dut prendre des mesures de surveillance très sévères ; la plus effective était de grouper les salines. Il faut reconnaître que cette solution n'était pas absolument fausse, en Cochinchine au moins. Elle était même admissible. Nous avons vu en effet qu'il n'y avait que trois grandes salines, celles des arrondissements de Baria, de Bac-Liou et de Cangio. La zone de surveillance est très peu étendue et de ce chef les dépenses ne sont pas très considérables. D'autre part les frais de transport vers l'intérieur sont très élevés « et l'incorpora-« tion du prix du sel monopolisé ne pèse pas d'une « façon très sensible sur le prix total (1). »

En Annam au contraire où les salines sont d'une superficie réduite et s'échelonnent très nombreuses tout le long de la côte, il aurait fallu maintenir la liberté d'exploitation. L'exercice y était impossible. Comme il était nécessaire, financièrement, qu'une surveillance effective fût assurée, l'administration se réserva le droit de fixer le prix du sel, de fermer à son gré telle ou telle saline. Elle en usa: les petites salines furent abandonnées. En 1889 la production

1, Interpellation de Pressensé.

totale du sel en Annam était évaluée à 200.000 tonnes. En 1897 elle était tombée à 75.000. En 1894 l'exportation était de 189.000 tonnes pour l'Annam. En 1901 elle était de 19.000 ce groupement des salines était désastreux doublement. Parce que la raréfaction des centres de production avait eu pour effet inéluctable d'augmenter les frais de transport, les prix de vente par conséquent, et parce qu'en dehors de la riziculture l'Annam a pour principales industries la pêche et la préparation des poissons salés, de la saumure. Des villages entiers qui vivaient de l'industrie saumurière comme d'autres de la distillation de l'alcool durent y renoncer (1).

D'autres circonstances firent davantage sentir qu'elle avait été en la matière l'imprévoyance administrative. A la suite de la disparition des salines au Tonkin et dans l'Annam depuis Binh-Dinh jusqu'à Tanhoa, la Régie a dû amener du sel de Baria. La configuration géographique de l'Annam, longue bande de terrain, coupée de vallées transversales venant se greffer sur la chaîne annamitique rendait très difficile, coûteuse toute opération de ravitaillement dans ces contrées. Des retards survinrent. L'agiotage s'en mêla fructueusement ; le sel se vendit jusqu'à 10 $ le picul à Hué. Or en 1897 il valait 0 $ 10 soit une majoration de 10.000 °/₀.

1. L'administration après coup chercha à reconstituer une industrie jadis florissante. Le décret du 10 octobre 1908 a diminué les droits perçus à la sortie sur les poissons salés.

A l'heure actuelle les sauniers subsistant se plaignent que la Régie ne leur verse pas un prix suffisamment rémunérateur, étant donnés les risques qu'ils courent, les frais du transport qu'ils assument depuis leur saline jusqu'aux entrepôts administratifs. Depuis 1906 l'administration a relevé ses prix d'achat, et la mesure serait excellente si elle était d'une application universelle. Mais la Régie ne paie largement leur sel qu'aux propriétaires de salines se trouvant dans la zone de surveillance qu'elle s'est fixée ou dans le voisinage immédiat. Les sauniers ont demandé aussi qu'on leur reconnût le droit de garder par devers eux le sel nécessaire à leur consommation personnelle familiale. La Régie a réservé cette question dont elle comprend tout l'intérêt justifié pour un examen ultérieur.

Les perquisitions domiciliaires, le principe de la responsabilité collective contre quoi se sont élevés ardemment les distillateurs ont suscité les mêmes révoltes parmi les sauniers. La circulaire du 21 mars 1907 (1) et les deux arrêtés du 12 novembre 1908 (2) ont à peine atténué un malaise qui trouve ailleurs des raisons de subsistance. En effet le monopole du sel a déterminé pour le consommateur une élévation

1. Qui subordonnait le droit de visite à l'intervention du chef de province.

2. Qui ont limitativement déterminé les cas où la responsabilité des villages pourrait être engagée. Cf. *suprà. Régime des alcools.*

sensible du prix d'achat. Elle l'est d'autant plus dans les régions où ne fonctionnent pas les magasins administratifs dits régulateurs et autour des salines.

Personne, même dans les milieux administratifs ne met en doute le bien-fondé de ces réclamations diverses.

On imagine à quel point la suppression de monopoles répondrait au désir des indigènes quand on se rappelle l'enthousiasme déchaîné par la déclaration qu'un traducteur infidèle avait prêté à M. Klobukowski. Le Gouverneur général avait, à son arrivée en Indo-Chine, prononcé un grand discours dans lequel il exposait l'urgence de certaines réformes à apporter à l'institution des régies. D'après la traduction en annamite, il décidait leur suppression. Lorsque le vrai sens des paroles de M. Klobukowski fut rétabli, il y eut un désappointement significatif. Le Dé-Tham reprit la campagne.

M. Guermeur, le directeur de la Compagnie du Nord-Annam et à ce titre peu suspect d'hostilité vis-à-vis de l'administration de la Régie s'exprime néanmoins en ces termes : « Les reproches qu'on peut, « avec raison, adresser au régime actuel visent les « procédés de répression employés par le service « chargé de la perception, l'exagération de la taxe, « la qualité de l'alcool livré à la consommation. « Tout d'abord on a eu tort d'édicter toute une légis- « lation répressive calquée sur nos lois métropolitai-

« nes des contributions indirectes ; on a prévu des
« peines hors de proportion avec la gravité du délit
« aussi bien qu'avec la fortune moyenne des contre-
« venants. On a introduit dans un pays qui avait le
« bonheur de l'ignorer notre système de perquisitions
« et de visites domiciliaires en en confiant par sur-
« croît le soin à des agents français, ignorants et peu
« respectueux des mœurs et des coutumes indigènes.
« On a institué pour le jugement des délits une pro-
« cédure longue et compliquée. Elle a soulevé de
« vifs mécontentements pour n'aboutir le plus sou-
« vent qu'à frapper de pauvres hères, des compar-
« ses, en épargnant les véritables bénéficiaires de la
« fraude (1). »

1. Voir Henri Guermeur. *Le Régime fiscal de l'Indo-Chine.*

## CHAPITRE IV

### Analyse des caractères spécifiques des monopoles indo-chinois

Ces quelques lignes résument très fortement toutes les critiques auxquelles a pu donner lieu en Indo-Chine le régime du monopole (1). L'auteur en a stigmatisé les modalités, l'organisation ; au point de vue de la doctrine pure, le principe lui-même du régime ne se justifie pas davantage.

Le seul terme de monopole, sauf chez les collectivistes qui y voient un moyen nécessaire et rapide de réaliser la société de l'avenir telle qu'ils la conçoivent, suscite une appréhension, une défiance générales. Éthymologiquement, il signifie accaparement, exclusion, prise de possession par un seul de ce qui devrait appartenir à tous ; la science économique et

1. C'est le régime de l'alcool qui a suscité les plus violentes critiques et les plus justifiées. Nous verrons que celui du sel est plus supportable ; le monopole de l'opium, d'autre part, est celui des trois qui fut le mieux accepté et continue à rapporter le plus à l'Administration.

l'instinct populaire sont d'accord pour en réprouver le principe même.

Toutefois le monopole est un fait. Toutes les législations financières en présentent des exemples variés ; bien plus, il semble que les Gouvernements actuels qu'anime, souvent à leur insu, une pensée socialiste, soient portés vers une extension croissante des attributions de l'État, vers une sorte d'interventionnisme économique qui se manifeste par l'institution des monopoles fiscaux.

C'est le plus souvent en vertu de nécessités budgétaires pressantes qu'un Gouvernement se réserve la fabrication exclusive de tel ou tel produit que pourraient produire à meilleur compte des industriels soumis à la loi de l'offre et de la demande. Toute concurrence étant supprimée, l'État fixe lui-même à sa guise le prix de vente, se réservant ainsi une marge de bénéfices souvent considérables. Il y a dans le monopole, au moins dans la pensée qui le crée, un objectif de lucre, comme une tare originelle.

Lorsque l'État profite seul de cette majoration dogmatique, artificielle des prix et qu'il emploie les sommes ainsi prélevées à des œuvres d'intérêt général, on peut oublier ce qu'a toujours d'un peu vexatoire l'application de tel monopole et ne considérer que sa valeur de rendement.

A) *Le monopole de l'alcool.* — Mais en Indo-Chine, sauf en ce qui concerne l'opium, nous savons que

l'administration des Régies ne procède pas elle-même à l'exercice du monopole ; elle s'est déchargée sur des compagnies fermières, des entreprises privées qui n'envisagent forcément que leur bénéfice propre, n'ont d'autre but que le taux des dividendes à distribuer et s'interdisent dès lors toute concession à l'État « qui soit en désaccord avec l'intérêt des ac- « tionnaires » (1). Cette attitude égoïste est dans l'ordre des choses et l'administration en signant les contrats qui la jugulent encore a eu le tort évident de croire à la toute-vertu de l'affermage.

Elle s'est trouvée très vite en face de compagnies puissantes armées pour une lutte inévitable à laquelle elles s'attendaient, les Conseils d'administration demeurent ; en admettant même que les hommes y changent ce qui est infiniment moins fréquent que dans l'administration, comme la société n'a qu'un objet : gagner de l'argent, ses administrateurs, s'inspirant toujours de la même pensée, finiront par créer une sorte de doctrine, agiront dans le même sens avec une continuité qui doit leur assurer le succès.

Dans l'administration au contraire, les gouverneurs passent. Chaque homme a sa politique. L'Indo-Chine a tour à tour été dirigée par des empiristes, partisans d'un protectorat dont les interventions auraient été mesurées, qui se serait borné à solliciter l'activité

1. *Systèmes généraux d'impôts.* Stourm.

spontanée des indigènes, à leur permettre de se développer suivant leur mentalité particulière dans le cadre de leurs institutions ; par des dogmatiques qui considéraient comme atermoiements nuisibles toutes les manifestations de cette prudence expérimentée et, dans une pensée qui ne manquait pas de grandeur, voulurent doter immédiatement l'Indo-Chine d'un outillage économique occidental et s'attacher dès lors « à faire de l'argent ».

Indépendamment de ces volte-faces possibles et toujours regrettables, l'administration a un rôle beaucoup plus complexe en la circonstance qu'une société financière : celle-ci ne peut avoir en vue que l'intérêt de ses actionnaires ; le protectorat lui doit obéir à des préoccupations budgétaires, à des suggestions politiques ; tandis que l'action de la compagnie peut être une et indifférente, celle de l'administration doit être multiple, prévoyante, paternelle.

L'administration ne peut que succomber dans cette lutte ouverte, elle n'y a pas failli en Indo-Chine.

Le régime de 1902 n'a pas donné en Annam-Tonkin de résultats budgétaires suffisants pour compenser les effets pernicieux au point de vue politique ; l'agitation mécontente dont à plusieurs reprises a frémi notre empire d'Extrême-Orient a son origine dans l'affermage.

Il faudrait remonter aux grandes compagnies de l'ancien régime pour trouver un système analogue

à celui de l'Indo-Chine ; la compagnie des Indes, par exemple, avec les pouvoirs régaliens dont elle disposait, l'âpreté au gain immédiat qui inspirait tous ses actes, rappellerait assez la manière de la société générale du Nord-Annam-Tonkin.

Il nous semble qu'un examen rapide des monopoles de l'alcool tels qu'ils sont institués dans certains pays d'Europe ferait ressortir par opposition à quelle rigueur d'application a prêté le régime de 1902 notamment en Annam-Tonkin.

## CHAPITRE V

### Le monopole de l'alcool à l'étranger

*Le monopole de l'alcool en Russie.* — Il existe depuis 1895. D'abord circonscrite aux contrées situées à l'est du Volga, son application s'est peu à peu étendue à toute la Russie.

« L'État achète les alcools nécessaires à la consom-
« mation soit par adjudications publiques, soit par
« marchés passés avec les producteurs de la région,
« puis les fait rectifier dans ses propres usines ou
« sous sa surveillance dans ses usines particulières,
« les emmagasine dans ses entrepôts d'où ils sortent
« enfermés dans des récipients cachetés, chaque bou-
« teille porte une étiquette indiquant le prix, le vo-
« lume et le degré du liquide » (1).

L'État, outre les monopoles d'achat et de rectification, s'est réservé celui de la vente ; il a édifié des *débits de la couronne* qu'il fait gérer par des fonctionnaires recevant un traitement fixe et qui n'ont aucun

1. Stourm. *Systémes généraux d'impôts.*

intérêt personnel à voir augmenter la consommation ; la vente à emporter seule est admise ; il est formellement interdit d'ouvrir les bouteilles sur place.

Des autorisations exceptionnelles et révocables sont délivrées à certains particuliers qui peuvent sous condition vendre les produits du monopole : ce sont les hôteliers, les restaurateurs, les gérants de buffets dans les gares, de buvettes à bord des paquebots ou dans les cercles.

Les fondateurs du monopole russe eurent, à n'en pas douter, comme principal objectif la lutte contre l'alcoolisme ; il y a donc un élément moral qui vient s'ajouter aux raisons d'ordre budgétaire pour justifier l'institution. Le point de vue fiscal a d'ailleurs retenu l'attention toute spéciale du législateur ; on peut en effet fixer à 300 francs à peu près le bénéfice moyen par hectolitre d'alcool pur que réalise la Régie.

C'est donc une opération fructueuse et moralisatrice tout ensemble ; elle n'était d'ailleurs possible qu'en Russie. L'institution du monopole « y repose à « peu près exclusivement sur l'accaparement de la « vente au détail, que la Russie a pu effectuer « comme nul autre État ne saurait le faire. Elle « a en effet dépossédé d'emblée, sans aucune indem- « nité, tous les anciens débitants qui, sous le nom « de Koulack exploitaient le public, vendant ses spi- « ritueux à crédit, prêtaient à la petite semaine, rui-

« nant matériellement et moralement le moujick... »

Elle leur retira purement et simplement les licences révocables dont ils étaient munis ; une autocratie absolue, une population résignée, lente à émouvoir, paraissent être les conditions indispensables pour que cette façon d'agir désinvolte et subite ne soulève point de mouvement populaire,

*Le monopole de l'alcool en Suisse.* — En Suisse, le monopole est plus libéral. La loi du 9 juin 1900, portant modification de la loi de 1886 reconnaît à la Confédération et aux cantons « les compétences pro-« pres à combattre la propagation de l'ivrognerie et « à diminuer les abus de l'eau-de-vie. »

On retrouve donc ici le même souci d'hygiène qu'en Russie ; ce qui donne au système suisse sa physionomie propre c'est que tout en affirmant le caractère absolu du monopole, la confédération ne détruit pas la fabrication indigène : bien plus elle la prime ; il y a là une sorte de protectionnisme tout à fait apparent ; les avantages consentis à ces producteurs locaux (1) constituaient une telle charge pour les budgets que la loi du 7 juin 1900 dut rabaisser à 25.500 quintaux d'alcool, le maximum réservé à la production indigène primitivement fixé à 29.000 quintaux.

1. Les alcools potables achetés par la Régie à l'étranger, lui reviennent à 53 francs le quintal ; les mêmes alcools sont payés aux producteurs indigènes 83 francs.

La Régie après avoir rectifié les alcools qu'elle achète aux particuliers en effectue la vente au public par l'intermédiaire des entrepôts de la Régie ; ces entrepôts assurent le service de toutes les commandes portant sur un minimum de 150 litres et faisant l'objet d'un paiement comptant. Le commerce en gros est libre (1) ; celui de détail est soumis à la délivrance d'autorisations consenties par les gouvernements cantonaux.

Les agriculteurs sont libres de distiller leur propre récolte dans la limite d'un maximum de 40 litres par an.

Cette concession de la franchise à tous les bouilleurs de cru qui était nécessaire pour obtenir des agriculteurs un vote d'approbation est une mesure éminemment libérale dont un des moins bons effets fut de rendre en partie illusoire la campagne anti-alcoolique qui, avons-nous vu, était le principal objectif du législateur suisse.

D'autre part les mesures protectionnistes que nous avons signalées plus haut avaient pour effet nécessaire de réduire la productivité fiscale du monopole.

La Russie et la Suisse sont les deux seuls pays d'Eu-

1. Sont commerçant en gros ceux qui livrent 40 litres au minimum par un seul et même envoi et par quantité d'au moins 20 litres de chaque espèce.

rope (1) qui aient institué un monopole de l'alcool; certains réformateurs (2) ont proposé en France des systèmes analogues, plus rémunérateurs que le monopole suisse, moins coercitifs que le monopole russe.

*Les projets français.*— On sait que divers projets d'établissement du monopole des alcools sont nés de l'initiative parlementaire (3). C'est ainsi que M. Louis entre autres a formulé une proposition reproduisant le système conçu par M. Alglave, professeur à la faculté de droit de Paris — le monopole serait facultatif — le fabricant serait libre de vendre ou de ne pas vendre ses produits à l'État. Mais il fallait, pour que le monopole fonctionnât, trouver une combinaison obligeant en quelque sorte le distillateur à diriger la presque totalité de sa production sur les magasins nationaux. L'État offrira donc des prix largement rémunérateurs ; mais le producteur d'eau-de-vie qui refuserait de traiter avec l'État le pourrait toujours il serait simplement assujetti au contrôle hygiénique Ce qui donne au système de M. Alglave sa physionomie propre, c'est l'obligation imposée aux débitants de vendre tous leurs alcools dans de petites bouteil-

1. On en trouve des exemples en Amérique où divers États poursuivent un but exclusivement hygiénique (Etat d'Utah).

2. Les propositions sont nombreuses ; elles vont depuis le monopole de rectification jusqu'à l'intégralité absolue.

3. Voir propositions de MM. Gustave Hubbard, 1903, Jaurès, Briand, Sembat. Budget 1903. Astier, Ruau et Chaigne.

les dites bouteilles fiscales, destinées à assurer par un mode de fermeture spécial l'exacte perception des droits.

Nous retrouvons cette formalité dans le monopole de l'alcool en Indo-Chine. Et elle n'a pas peu contribué à le rendre odieux parmi nos administrés.

Les divers systèmes que nous venons d'étudier reflètent les préoccupations d'ordre hygiénique ou fiscal de leurs auteurs. Par la réduction de la vente, l'alcoolisme peut être victorieusement combattu ; par l'élévation des prix dont l'État profite intégralement, le régime est rémunérateur.

*En Indo-Chine* nous ne trouvons aucune de ces deux raisons justificatives : la question de l'alcoolisme ne s'y pose pas (1) ; d'autre part l'affermage a pour principal effet de faire bénéficier une compagnie particulière de l'effort financier auquel on astreint le consommateur.

Ni une pensée civilisatrice, ni un profit budgétaire sérieux ne peuvent être invoqués pour légitimer l'organisation actuelle.

On a eu le tort initial, avons-nous vu, de ne prévoir qu'une seule qualité d'alcool ne satisfaisant aucunement le consommateur (2) on a imposé aux Anna-

1. Voir *suprà ;* Considérations générales sur l'alcool indigène ; Extraits de la notice du Dr Calmette, alors directeur de l'institut bactériologique et vaccinogène de Saïgon.

2. Cf. *infrà, addendum.*

mites un alcool chimiquement supérieur au vieil alcool empyreumatique de leurs pères. On a été manifestement à l'encontre de leurs habitudes, on les a soumis à des vexations inutiles en ne leur vendant de l'alcool que dans des bouteilles *ad hoc* d'une contenance minime : (0 l. 50 ou 0 l. 10) et en les forçant à consigner au moment de l'achat une somme représentant la valeur du récipient. Les textes prévoyaient le remboursement de cette somme au consommateur lorsque celui-ci rapportait la bouteille. Le débitant ne manquait pas, comme il convient, de découvrir dans le récipient la fêlure invisible mais mortelle qui le rendait inutilisable pour l'avenir et en permettait le refus ; il gardait donc la somme consignée. Le débitant général jouissait ainsi d'une source de bénéfices que n'avaient pas prévue les signataires du contrat ; et comme le profit était d'autant plus sensible que le vase refusé était d'une contenance moindre, les agents de M. Debeaux s'efforçaient avec succès de vendre aux indigènes surtout des bouteilles de 0 l. 10.

D'autre part, les garanties contre la fraude, nombreuses cependant, minutieuses, tracassières souvent sont illusoires.

A un point de vue plus général notre erreur, difficilement explicable, a été d'édifier en Indo-Chine une règlementation de l'alcool infiniment plus coercitive que celle que nous appliquons en France.

On sait que dans la métropole la loi ne prévoit sur les alcools qu'un droit de consommation pur ; elle reconnaît trois catégories de distillateurs respectivement astreints à un mode d'assujettissement de rigueur décroissante.

Le système comprend d'ailleurs toute une série de tolérances latérales, de privilèges, celui des bouilleurs de cru entre autres.

Or, s'il était un pays où la liberté de distillation familiale devait être maintenu, c'était en Indo-Chine où le fraudeur est toujours un bouilleur de cru à raison même de la simplicité des appareils de distillation qu'il peut facilement dissimuler et des nécessités rituelles auxquelles il est astreint par l'exercice du culte des ancêtres sur l'autel domestique.

En ne reconnaissant pas cette nécessité on a rendu la contrebande obligatoire.

B). *Le monopole du sel.* — Le monopole du sel présente, mais à un degré bien moindre, les inconvénients que nous venons de signaler dans l'organisation du régime de l'alcool.

Ici encore ce n'est pas un monopole strict, une exploitation d'État. Des fermiers s'interposent, prélevant des commissions dont la quotité élève notablement le prix de vente du sel.

La réduction des centres de production, à quoi s'est appliquée studieusement la Régie, a eu pour effet d'amener la disparition progressive de cer-

taines industries locales : la salaison plus spécialement.

A ce point de vue particulier nous sommes à même de constater que le législateur a eu vis-à-vis de la population métropolitaine, cependant pliée aux exigences d'une fiscalité complexe et souvent indiscrète, des ménagements qu'il eût été au moins politique d'observer à l'égard des Annamites.

Or le régime indo-chinois prévoit une taxe uniforme quel que soit l'objet auquel est destiné le sel.

Dans la métropole la taxe de consommation ne frappe que le sel consommé à l'état pur, le sel de bouche, non incorporé à d'autres produits élémentaires.

La loi du 11 janvier 1892 prévoit (1) en outre toute une série d'exemptions.

C'est ainsi que sont exonérés de la taxe de consommation outre les sels exportés ceux livrés pour la fabrication de la soude et pour divers autres emplois industriels (savons, chlorydrate d'ammoniaque, tanneries), les sels destinés à l'agriculture, ceux livrés pour les pêches maritimes et les ateliers de salaisons.

Ces différences de traitement sont imposées par la nature même des choses. En Indo-Chine des arrêtés

1. Ainsi sont exemptés les sels employés au désherbage des routes, à la fabrication de la glace, de l'albumine.

locaux ont bien prévu de-ci de-là quelques exemptions mais outre qu'elles ne sont pas inscrites dans les actes organiques, elles ne visent pas les industries de produits alimentaires. Or, parmi toutes les exemptions possibles, celle-là seule s'imposait en Indo-Chine. Nous avons vu qu'avant l'institution du monopole l'industrie des poissons salés était la plus importante peut-être des industries locales ; en outre l'Annamite est un consommateur forcené de sel, de saumure (1).

Toutefois la législation du sel est moins étroite, moins fiscale que celle de l'alcool, nous nous efforcerons de montrer un peu plus loin, quand nous étudierons les diverses taxes de remplacement, que quelques modifications, quelques mises au point suffiraient pour faire du monopole actuel un système relativement libéral et approprié.

C) *Le monopole de l'opium.* — Pour l'opium nous avons déjà indiqué en passant le caractère un peu spécial du problème, tout d'abord nous avons, pour la première fois, à étudier un monopole absolu, réalisé ; l'hybridité que nous avons relevée dans l'organisation des monopoles de l'alcool et du sel, cette conception indéfinie, si choquante au point de vue de la doctrine, si peu satisfaisante quand on envisage les résultats n'apparaît pas ici. L'administration en effet

1. Cf., p. 73.

n'a plus recours à des particuliers ; elle s'est réservée à elle seule l'exercice intégral de l'achat, du transport, de la manipulation de l'opium.

Le monopole de l'opium est des trois grandes Régies indo-chinoises celle qui rapporte le plus, dont le fonctionnement est le plus régulier, soulève le moins de heurt ; il frappe d'une taxe élevée une denrée de luxe, pernicieuse dans ses effets, mais toutefois d'une consommation endémique, il réunit tous les caractères théoriques du monopole parfait ; il est supporté par les assujettis, il est d'un bon rapport, un certain souci d'hygiène confère à la Régie une allure moralisatrice qui lui sied. Il semble donc qu'il faudrait maintenir en l'état un système aussi satisfaisant.

Pour des raisons internationales, nous sommes tenus d'envisager sa suppression éventuelle.

Il y a deux ou trois ans, après la conférence de Shang-Haï, il s'est dessiné un mouvement très marqué, il s'est mené une campagne très violente contre l'opiomanie. On se rappelle les prescriptions impératives de l'édit impérial de 1906, le zèle un peu hâtif que manifestèrent la plupart des mandarins qui s'étaient fait un point d'honneur d'amener à brève échéance la suppression complète dans leur province de l'usage de l'opium.

A ce moment, et devant cette activité réformatrice qui paraissait devoir durer autant qu'elle était vive,

les autorités locales s'émurent et se demandèrent non sans anxiété à l'aide de quelles ressources elles comblerait le déficit imminent.

Depuis, les éléments du problème se sont modifiés.

Les Chinois, au moins dans les provinces du sud, commencent à repiquer du pavot ; selon toute vraisemblance, ce retour à l'ancien état de choses ne fera que s'accentuer ; la Chine cherchera à exporter son opium du Yun-Nan, le nord du Tonkin sera le débouché à portée de la main. L'administration doit intervenir. Au cas possible et souhaitable où les vœux exprimés dans la convention de Shanghaï resteraient des vœux, il faudrait s'en tenir au monopole actuel.

Mais dans l'hypothèse contraire, il semble qu'il n'y aurait pas lieu de s'alarmer outre mesure comme on l'a fait dès l'abord ; un aménagement plus souple des recettes, une réduction de certaines dépenses rétabliraient l'équilibre assez peu menacé d'ailleurs d'un budget considérable, le rendement ne serait pas supérieur à celui du système actuel, mais comme toutes les réformes proposées s'inspirent de ce principe que le contribuable annamite doit être autre chose qu'une machine à payer, peut-être l'organisation nouvelle aurait-elle l'avantage sur l'ancienne d'être moins lourdement rigoureuse, plus politique, davantage susceptible d'amener une collaboration sincère entre l'indiène et nous.

Nous allons examiner les diverses taxes de remplacement qui ont été proposées et fixer celle que nous croyons être les plus propres à nous permettre d'atteindre le but à poursuivre.

## CHAPITRE VI

### Les taxes de remplacement

A) *Modifications de taxes déjà existantes.* — L'opinion est unanime à réclamer une modification profonde du système fiscal de l'Indo-Chine. Les divergences s'accusent dès l'instant qu'il s'agit de déterminer les moyens. Les intérêts en cause sont multiples, d'aucuns disent inconciliables. Nous avons en présence : la population indigène qui se plain-avec quelque raison du système répressif; le gouvernement général qui doit tenir compte des nécessités budgétaires, ne pas affaiblir le crédit de l'Indo-Chinet les bénéficiaires des contrats actuels qui ont créé une industrie et ont le désir compréhensible de ne pas la voir disparaître. Il s'agit donc de trouver un moyen de concilier ces intérêts évidemment opposés (1).

Pour certains, le monopole serait le seul système pouvant réaliser l'harmonie des contraires ; pas le monopole actuel dont personne ne veut plus, mais un monopole adapté, assoupli, produit d'une expé-

1. Ces considérations ne visent que le sel et l'alcool ; la question de l'opium est tout à fait en dehors,

rience douloureuse. Les partisans de cette théorie font remarquer que c'est bien plus au mode d'application du monopole qu'à son principe même, que s'attache la défaveur générale. Il suffirait, sans bouleverser l'édifice, d'y apporter quelques retouches (1).

*Monopole de l'alcool.* — Ainsi en organisant le monopole de l'alcool on a eu le tort de ne prévoir qu'une seule qualité d'alcool ne satisfaisant aucunement le consommateur ; il n'a pas été plus habile de traquer la contrebande comme on l'a fait. L'effort du réformateur devra donc porter sur ces deux points : fabriquer de l'alcool du goût empyreumatique exigé par les indigènes, adoucir les rigueurs de la répression ; organiser une surveillance périodique des distilleries, les soumettre à un exercice intermittent.

Tel est le système préconisé par les partisans du moyen terme pour qui il suffirait d'améliorer ce qui existe déjà.

Or, monopole, contrebande, surveillance soupçonneuse, répression sont des termes nécessairement liés entre eux. On peut imaginer telle modalité qu'on voudra, confier l'exercice du monopole à des administrateurs, adopter l'exploitation en régie directe ou celle en régie intéressée, toujours on se heurtera à

1. C'est à cette solution intermédiaire que s'est rallié M. le Gouverneur général Sarraut dont la réforme peut ainsi se résumer, abaissement du prix de l'alcool et diminution du degré. Cf. *infrà, addendum*, p. 247.

ce dilemme : ou vouloir en politique ne pas ameuter le pays, consentir aux indigènes une certaine liberté et l'opération sera fiscalement désastreuse et le monopole n'aura plus sa raison d'être ou n'envisager que l'aspect financier de la question, obliger l'indigène à la consommation, pourchasser les fraudeurs et politiquement l'effet sera déplorable.

Le maintien du monopole paraissant peu souhaitable, il y a lieu d'examiner d'abord certaines propositions tendant à établir divers systèmes de remplacement basés sur une taxation modifiée de l'alcool, du sel et de l'opium, et d'autres relatives à certains droits ne grevant pas les produits actuellement monopolisés.

Le monopole de l'alcool serait supprimé, on reviendrait au régime de la distillerie libre institué en 1898 ; il donne d'excellents résultats au Cambodge, dans le centre et sud Annam où on l'a sagement maintenu. L'administration interviendrait seulement pour empêcher la falsification du produit, l'emploi de matières nocives ; le contrôle serait sérieux sans devenir tracassier ; d'ailleurs par le seul jeu de la loi de l'offre et de la demande les consommateurs cesseraient bien vite de s'approvisionner chez le distillateur qui livrerait un alcool adultéré. On pourrait, à titre de eompensation pour le budget, soit imposer aux familles ou aux villages une contribution forfaitaire, une sorte d'abonnement, soit encore sou-

mettre les alambics au paiement d'une taxe de poinçonnage ou d'un droit fixe annuel. Les propriétaires des grandes distilleries, douées d'un outillage puissant, moderne, acquitteraient une patente spéciale dont le droit proportionnel varierait avec le nombre des alambics, leur capacité, la quantité d'ouvriers employés dans l'usine. Ces taxes seraient perçues dans les formes habituelles des impôts directs pour le compte du budget général. La fraude sévirait parce qu'il est dans la logique des choses qu'elle sévisse. En dépit de toutes les précautions actuelles, il y a fraude. Mais si l'on rétablissait jamais la liberté de fabrication, il y a tout lieu de croire que les Annamites se surveilleraient mutuellement ; sous le régime du monopole, ils s'entendent contre nous ; du jour de sa suppression le sens de l'individualisme se manifesterait chez eux.

*Monopole du sel.* — On a parlé aussi d'un impôt foncier sur les salines : il présenterait l'avantage d'éviter toute occasion de froissement entre les sauniers et les agents percepteurs ; il revêterait la forme d'une taxe additionnelle au rôle des contributions directes (personnelle ou autre). L'indigène trouverait, dit-on, à ce surcroît de charges un dédommagement suffisant dans la diminution du prix du sel.

L'assiette de l'impôt foncier serait difficile à déterminer. Pour qu'une taxe foncière soit juste, il faut que le terrain imposé soit d'un rendement annuel

constant ; il faut un coefficient de fertilité qui puisse se poser à l'avance au moins approximativement. Or le produit de la saline est instable ; suivant le temps qui favorisera ou empêchera la cristallisation, la même taxe peut être supportée facilement ou non par le saunier. Les gros producteurs pourront toujours l'acquitter, les autres, les plus nombreux, devront traiter avec l'usure.

Or, il se trouve que le monopole du sel fonctionne depuis quelque temps d'une façon à peu près satisfaisante Une série de mesures judicieusement appropriées en a atténué la rigueur primitive. Pour qu'il fonctionnât d'une façon acceptable il suffirait que l'administration réduisît, dans une proportion à déterminer, la taxe de consommation qui pèse à l'heure actuelle lourdement sur l'indigène ; elle serait aussi moins stricte qu'elle ne l'est dans l'octroi des licences. Les sauniers pourraient bénéficier d'un privilège identique à celui dont jouissent en France les bouilleurs de crû ; ils auraient droit à telle quantité de sel pour leur usage particulier. L'Administration établirait des entrepôts généraux près des salines ; les producteurs seraient tenus d'y apporter la totalité de leur récolte, excepté la réserve destinée à leur propre consommation. Le sel serait vendu à un prix qui ne dépasserait guère celui de revient. Une autre mesure efficace serait la réduction de la zone de surveillance autour des salines ; la circulation

serait libre au delà d'un rayon d'un myriamètre par exemple.

Mais ce ne seraient là que des palliatifs, une refonte totale du régime applicable au sel donnerait les résultats les plus satisfaisants à condition qu'elle s'inspirât du régime métropolitain. Nous en avons esquissé plus haut l'économie générale (1) ; le système indochinois pourrait être heureusement complété par les allocations en franchise des sels destinés aux salaisons, aux usages industriels. Les pertes pouvant résulter de ce manque à recevoir seraient compensées par le montant des droits à la sortie sur les produits de l'industrie saumurière que ces décisions libérales ne manqueraient pas de reconstituer.

*Monopole de l'opium.* — Pour l'opium dont le produit représente à lui seul le sixième des recettes du budget général, la question de son remplacement s'est posée avec une certaine acuité. Et bien que l'habileté de nos représentants à la conférence de l'opium à La Haye ait su très heureusement faire réserver nos intérêts budgétaires, c'est à propos de la disparition considérée comme prochaine de ce monopole que les taxes de remplacement les plus diverses ont été proposées. Il était impossible de frapper l'opium lui-même sous quelque forme que ce fût ; les taxes éventuelles que nous allons maintenant étudier ne portent sur aucun des trois produits monopolisés.

1. Cf. *suprà*, page 219, texte et note.

B) *Taxes nouvelles.* — On se rappelle que M. Milliès-Lacroix, étant ministre des Colonies, avait institué une commission spéciale chargée d'examiner la question de l'opium en Indo-Chine.

*Proposition de la Commission.* — M. Hardouin, Consul général en mission, chargé du rapport, a formulé certaines conclusions que nous allons reprendre une à une.

La Sous-Commission chargée de l'étude spéciale de cette partie du programme a considéré que c'étaient les Chinois surtout qui consommaient l'opium ; elle a tenu à ne pas déplacer l'incidence de l'impôt éventuel ; elle a préconisé l'augmentation de la taxe sur la plupart des articles provenant de l'Extrême-Orient et presque exclusivement consommés par les Chinois : nids d'hirondelles, thés, sauces chinoises, broderies, papiers peints, éventails, parfumerie, ouvrages en bois, instruments de musique, etc... (1). Ces diverses majorations seraient susceptibles, d'après les calculs de l'Administration des douanes, de produire annuellement 3.652.709 francs.

La Commission a proposé aussi le relèvement de a taxe de consommation actuellement perçue sur les abacs, avec modification de la réglementation en vigueur (2). Le tabac est d'un usage universel ; les fem-

1 Voir pour les tarifs : *Situation de l'Indo-Chine de 1902 à 1907*, t. II, p. 225-226.

2. La Sous-Commission avait rejeté cette solution estimant qu'il y

mes, les enfants en consomment journellement. L'impôt se perçoit sous la forme d'une taxe de circulation frappant toute charge égale ou supérieure à un kilogramme ; elle rapporte annuellement au budget général 1.300.600 $ (1). La fraude doit être considérable ; il suffit de fractionner les chargements tout en les multipliant pour échapper à la taxe. Le Conseil colonial de la Cochinchine a proposé le remplacement de celle-ci par un impôt foncier sur les champs plantés en tabac. Les mêmes raisons qui ont empêché qu'on substituât la taxe sur les salines au droit de consommation actuel ont fait qu'il n'a pas été donné suite immédiatement à ce vœu. On a fait valoir que l'unité de surface prise comme base de taxation donnerait des résultats injustes, la fertilité variant suivant la nature des terres ; qu'il y avait toute probabilité, au cas où on voterait une taxe nouvelle pour que les Annamites arrachassent leurs plants de tabac (2).

avait intérêt pour l'administration à réserver cette ressource à fin de faire face, dans un délai prochain peut-être, aux nouvelles charges qui pourraient incomber au budget général. M. Doumer estimait que les taxes sur les tabacs et les denrées de luxe pourraient donner des recettes d'un chiffre considérable dès que le besoin s'en fera sentir. Cf. son rapport, p. 157.

1. Les recettes provenant de la taxe sur la circulation des tabacs ont été prévues en 1911 pour : 1.300.000 $.

D'après le compte définitif en 1909 les recettes étaient montées à 1.318.813 $ 94 cents.

2. Cf. Conseil de Gouvernement de 1910. Déclaration du Van-Ninh de l'Annam.

On a parlé d'établir un monopole des tabacs dont l'organisation serait calquée sur celle du monopole, du sel, les planteurs de tabac vendraient la totalité de leur récolte à la Régie ; celle-ci manipulerait le tabac brut et le vendrait directement au public dans des entrepôts administratifs dont elle confierait la gestion à des fonctionnaires spéciaux. Comme la contrebande ne manquerait pas de s'exercer, il y aurait des perquisitions, tout un arsenal de mesures répressives. Or l'usage du tabac est encore plus répandu que celui de l'alcool ou du sel ; les inconvénients politiques que nous avons déjà signalés se retrouveraient ici inévitablement. Quelques puissent être les avantages du monopole des tabacs au point de vue budgétaire (1) cette seule perspective suffit à nous le faire écarter.

La Commission a préconisé aussi, et de façon subsidiaire, le relèvement des taxes perçues sur les huiles minérales (2). Mais dans la pensée de ses membres, qui cependant avaient signalé les inconvénients de la chose, c'était la création d'une loterie gouver-

1. Les partisans de cette réforme estiment qu'au bout de dix ans le monopole des tabac s pourrait donner un bénéfice annuel de 8.900.000 $. Cf. Rapport Lauret, p. 139.

2. La Sous-Commission n'avait pas admis le principe de cette majoration ; elle l'avait écartée comme devant atteindre les industries ndigènes de l'éclairage. Elle ne s'était pas davantage arrêtée à l'idée d'une loterie gouvernementale.

nementale, comme il en existe en Autriche-Hongrie, en Espagne, qui devait rétablir l'équilibre du budget général lors de la suppression du monopole de l'opium. D'après la Commission, cet impôt aurait l'avantage d'être un impôt spontané ; ne le paieraient que ceux le voulant bien. On a pu dire que moralement la loterie gouvernementale ne se défendait pas ; il y aurait suivant nous quelques raisons psychologiques de l'établir. Elle verse l'espoir au cœur des hommes, sollicite le rêve consolateur ; ce qui la rendrait dangereuse en Indo-Chine c'est que l'Annamite est foncièrement joueur, qu'il est pauvre et que pour s'acheter un billet, il vendrait à perte ses récoltes futures. Et puis surtout les lots absorberaient 75 °/₀ du produit total ; il faudrait prévoir avec les profits des intermédiaires qui ne seraient pas inférieurs à 5 °/₀ un mouvement de fonds s'élevant à 100.000.000 francs pour 8.000.000 à 10.000.000 francs de bénéfices nets. Il n'est pas sûr d'autre part que les achats de billets seraient suffisants et puis cette spéculation sur l'espérance entretiendrait dans le pays une agitation funeste.

Les mêmes considérations qui auraient dû amener la Commission à ne pas préconiser l'établissement d'une loterie gouvernementale lui ont fait repousser à l'unanimité l'institution d'une ferme des jeux. Elle rejette toute augmentation des droits perçus à leur sortie sur les rizs et paddys comme devant

ralentir, entraver le commerce annamite. Elle n'a pas voulu davantage entendre parler de centimes additionnels à l'impôt foncier non plus qu'à celui de capitation.

Le cadastre est en effeté tabli en Indo-Chine d'une façon très imparfaite, très incomplète ; la taxe foncière correspond rarement à la réalité ; la somme globale que doit la commune est répartie entre tous les propriétaires ou possesseurs par le Conseil des notables qui peuvent, inconsciemment même, se laisser aller à favoriser leurs amis, leurs partisans.

L'impôt de capitation est très lourd. En Cochinchine il est dû par tous les inscrits de 18 à 60 ans il s'élève à 1 $ ; le produit annuel est de 680.000 à 700.000 $ ; le revenu du seul monopole de l'acool étant dans le même pays de près de 1.500.000 $ il faudrait au moins doubler la quotité de l'impôt personnel ; au Cambodge, l'indigène valide de 21 à 60 ans doit 2 $ 50 (1). Elle est prévue au budget local pour 600.000 $, l'alcool pour 1.400.000 $. Pour combler la différence entre ces deux sommes il faudrait majorer le taux de l'impôt de 200 °/₀. Au Tonkin l'augmentation de la taxe personnelle serait particulièrement pesante ; elle est de 3 $, de 0 $ 45 ou 0 $ 50 suivant la catégorie d'inscrits. Le produit annuel est

1. Cette taxe monte à 3 $ 10 pour les Annamites résidant au Cambodge.

de près d'1.900.000 $. La Régie de l'alcool rapporte 1.700.000 $, il faudrait ici encore doubler le taux de la contribution personnelle.

La Commission a donc été très bien inspirée en repoussant toute taxe additionnelle à l'impôt de capitation.

Elle l'a été moins quand elle a rejeté les propositions tendant au relèvement de l'impôt personnel sur les asiatiques étrangers ; elle a invoqué à l'appui de sa décision la nécessité de ne pas enrayer le mouvement d'immigration chinoise. Or il ne faut pas perdre de vue que si les Chinois sont commerçants, créateurs d'échanges et de richesses, ils pratiquent aussi le prêt usuraire ; l'Indo-Chine pour eux n'est jamais qu'un lieu de passage ; ils ne s'y fixent pas. Dès qu'ils ont fait fortune ils retournent dans leur pays d'origine et drainent le numéraire (1). Il n'y avait aucun inconvénient politique à majorer la taxe perçue, au contraire, et il n'y avait que des avantages budgétaires.

Cette taxe nouvelle pourrait rapporter par an près de 370.000 $.

Des ressources ont été cherchées ailleurs.

On sait que, dans la majorité des colonies, l'Euro-

1. Il y a lieu toutefois de signaler au Cambodge une colonisation agricole très remarquable. Les Chinois en s'y croisant avec les autochtones ont donné naissance à des métis particulièrement industrieux qui ont en quelque sorte monopolisé la culture du poivrier.

péen se trouve en fait exonéré de tout impôt direct. Il serait bon qu'il fût astreint à contribuer dans une certaine mesure aux charges générales de la colonie. Il ne s'agit pas de transplanter en Indo-Chine notre système fiscal, et de soumettre le blanc, colon ou fonctionnaire, au paiement de toutes les contributions métropolitaines; il suffirait d'établir certains impôts, basés sur les signes extérieurs de la richesse, de percevoir certaines taxes à l'occasion de certains faits (déplacements en chemin de fer sauf en service, chasses, etc.).

C'est ainsi qu'on a envisagé la création d'un impôt sur les maisons habitées par les Européens (1). D'après des estimations officieuses, cette taxe éventuelle pourrait rapporter au budget général 300.000 $.

Le nombre considérable de véhicules et de pousse-pousse qui sillonnent les voies des grands centres d'Indo-Chine a donné l'idée d'un impôt sur les voitures; quoique les éléments d'appréciation soient indéterminés on a évalué à 200.000 $ l'apport qu'on pourrait demander à cette taxe nouvelle. Il ne faut cependant pas oublier que les pousse-pousse sont déjà imposés et qu'ils figurent au budget communal. Pour ne pas surcharger le loueur indigène qui se retourne-

1. La taxe immobilière existe à Madagascar, le taux varie suivant que la maison a ou n'a pas d'étage, en raison aussi du nombre des pièces. Elle s'élève à 5 francs pour les maisons à un étage comportant plus de quatre pièces. Le produit annuel est de 6.500 francs.

rait contre les voyageurs, il faudrait spécifier que seuls les véhicules appartenant à des Européens paieraient cette taxe supplémentaire. Avec cette restriction nous doutons fort que l'impôt projeté soit d'un rendement appréciable.

## CONCLUSIONS

Voici à notre sens comment il faut envisager la question. Des alarmistes un peu nerveux ont été jusqu'à craindre la ruine imminente de l'Indo-Chine. Or il suffit de rétablir l'équilibre légèrement rompu par des recettes oppressives et des dépenses exagérées. Toutes des modifications de taxes que nous avons précédemment passées en revue ne sont que voies et moyens de second ordre. Les proposions plus radicales que nous allons suggérer ne sont que l'écho des conversations nombreuses échangées avec des fonctionnaires d'Indo-Chine, le reflet des rapports spéciaux que nous avons pu détenir, et de ce fait elles ont une valeur expérimentale qui peut jusqu'à un certain point solliciter l'attention du spécialiste.

Pour l'alcool, avons-nous vu, il n'y aurait qu'à étendre à toute l'Indo-Chine le régime libéral de 1898 dont l'application est actuellement limitée au centre et Sud-Annam et au Cambodge.

Pour le sel il suffirait de faire la distinction entre le sel de consommation et le sel industriel, et consentir en faveur du second une franchise absolue.

Diverses mesures de détail viendraient tempérer ce que peut avoir d'encore un peu rigoureux l'organisation actuelle du monopole dont on conserverait toutefois les lignes essentielles.

Reste à combler le déficit de 10.000.000 de $ dont aurait à souffrir le budget général si on décidait la suppression du monopole de l'opium.

Il n'y a qu'à doter l'Indo-Chine de l'autonomie douanière comme en a été dotée l'Afrique occidentale française ; elle est placée en effet sous le régime de 1892 (tarif général des douanes) ; ce n'est que par exception qu'elle a pu établir des taxes de consommation sur l'alcool, le tabac, les allumettes et les huiles minérales.

Le législateur de 1892 obéissait à des préoccupations protectionnistes ; en assimilant l'Indo-Chine à la métropole il voulait surtout réserver le nouveau marché aux producteurs français et par des tarifs préférentiels leur permettre de lutter avantageusement contre les importateurs étrangers.

Mais il eût fallu compléter ce régime tutélaire en reconnaissant à l'Indo-Chine la faculté de taxer elle-même à sa convenance tels produits importés suivant les nécessités budgétaires. Les intérêts métropolitains étaient sauvegardés par le jeu des tarifs différentiels et une très légère imposition à l'entrée pouvait être d'un rapport appréciable. Ces taxes de consommation auraient, outre l'avantage de la productivité, ce-

lui d'être équitables ; elles frapperaient indistinctement l'Européen et l'indigène : elles amèneraient une plus juste répartition des charges ; le nouvel impôt serait moins sensible qu'une taxe additionnelle aux contributions foncière ou personnelle.

Au point de vue politique, la mesure proposée peut présenter certains avantages.

D'autre part, quel pourrait en être le rendement fiscal ?

Nous avons vu que la conférence de Shanghaï avait envisagé l'élévation des droits frappant à leur entrée en Indo-Chine certains produits presque uniquement consommés par des Chinois. Il suffirait d'ajouter à cette liste d'objets un peu spéciaux quelques denrées dont la consommation universelle permettrait de les surtaxer faiblement.

Voici l'énumération des produits susceptibles d'être frappés de droits à l'importation ; on trouvera en face de chacun des articles de cette nomenclature le taux moyen de la taxe éventuelle et son rendement probable.

| Produits | Importation moyenne | Taux de la taxe additionnelle | Produit |
|---|---|---|---|
| | *francs* | | *francs* |
| Farine . . . . . | 4.500 000 | 5 °/₀ | 225.000 |
| Sucre. . . . . | 3.800.000 | » | 190.000 |
| Conserves, beurre, eaux minérales. . . . . | 4.000.000 | » | 200.000 |
| Café, chocolat, biscuit, vin, thé . . . . . | 10.000.000 | 9 °/₀ | 900.000 |
| Bière, tabacs . . . . | 2.000.000 | 11 °/₀ | 220.000 |
| Tissus divers . . . . | 45.000.000 | 5 °/₀ | 2 250.000 |
| Parfumerie, maroquinerie, bimbeloterie . . | 3.000.000 | 9 °/₀ | 270.000 |
| Jouets, horlogerie, bijoux . . . . . | 2.500.000 | 11 °/₀ | 275.000 |
| Divers (huiles, parapluies, fusils, bicyclettes) . . . . . | 2.000.000 | 7 °/₀ | 140.000 |
| | | | 4.670.000 |

La solution pourrait être complétée par ailleurs. Il faut, croyons-nous, moins la chercher dans l'augmentation des taxes existantes ou dans la création d'impôts nouveaux que dans une diminution des charges incombant actuellement au budget général.

Tout d'abord on peut se demander s'il est équitable que les dépenses militaires soient supportées par l'Indo-Chine. Ce sont au premier chef des dépenses de souveraineté.

La garde indigène a suffi pour rétablir à plusieurs

reprises l'ordre intérieur (1). Il ne nous faut pas songer, quelles que soient les dépenses auxquelles nous serions décidés, à maintenir en Extrême-Orient des troupes en quantité suffisante pour s'opposer, efficacement le cas échéant, à une invasion chinoise ou à un débarquement japonais. Nous ne devons tendre qu'à maintenir la sécurité de notre colonie et à empêcher toute incursion de nos voisins par un système d'avantages commerciaux réciproques, en nous efforçant de rendre de plus en plus connexes nos intérêts et les leurs.

Des troupes indigènes, encadrées d'officiers français constitueraient une force de police intérieure suffisante ; l'entretien des troupes métropolitaines maintenues serait assuré par le budget colonial ; il est très probable que le Parlement s'opposerait tout d'abord à inscrire au budget de la guerre déjà si enflé une charge nouvelle ; mais sans demander à l'État de fournir à la colonie une redevance annuelle de 15 millions on pourrait transiger et provoquer de la part de la métropole une contribution financière notable.

De même les dépenses consulaires figurant au chapitre XXII du budget général sont des dépenses dites de souveraineté ; la métropole juridiquement devait en assumer la charge.

1. Rébellions de Pham-Dinh, de Camb-Thuse, la révolte du Quang-Ngai.

Il y aurait d'autres économies possibles. Mais ici nous touchons à des questions de personnel ; il convient de ne les aborder qu'avec la préoccupation dominante de ne pas léser les droits acquis. Nous mentionnerons, en nous gardant bien de les juger, certaines opinions en cours dont M. Violette s'est fait dans son dernier rapport l'interprète ardent (1).

Il serait possible, entre autres choses, de restreindre les dépenses entraînées par le personnel des travaux publics, des postes et télégraphes, des douanes et régies. Pour ce dernier il est évident que le rétablissement du régime de liberté pour la fabrication de l'alcool rendrait inutile une bonne part du personnel actif aujourd'hui employé à la répression.

Quant au personnel respectif des travaux publics et des postes et télégraphes, la colonie ne trouverait que des avantages à remplacer des agents subalternes détachés des cadres métropolitains correspondants par des agents provenant d'un recrutement local qu'elle paierait moins cher, qui rendraient les mêmes services et n'exporteraient pas vers l'Indo-Chine où elles n'ont que faire des habitudes, les exigences turbulentes des associations professionnelles (2)

Réforme dans le sens indiqué des monopoles de l'alcool et du sel, taxes de consommation nouvelles,

1. Voir aussi Rapport Messimy, 1910, p. 96, § 3. Multiplication pléthorique du personnel.

2. Les employés des postes en particulier touchaient trois fois leur

réduction de certaines dépenses qui en raison même de leur nature n'incombent pas au budget général, ou qui sont actuellement nécessitées par toute l'organisation répressive destinée à sauvegarder les privilèges des fermiers, tels sont les trois modes qui permettraient de combler le déficit qu'entraînerait la suppression du monopole de l'opium et de rapprocher de nous toute une population intelligente et respectueuse que nous avons indisposée par une série de mesures soupçonneuses et maladroites.

Il y a deux façons d'administrer.

Nous pouvons concevoir notre établissement en Indo-Chine comme momentané et agir en conséquence : traiter le pays en « financier », lui demander des bénéfices immédiats, le soumettre à une exploitation abusive, injuste, écraser les énergies créatrices sous une fiscalité pesante et tracassière. Ce mode de mise en valeur que pratiquèrent les Espagnols au temps de leur spendeur coloniale ne dure jamais : l'indigène succombe, dépouillé, ou il se révolte. Ou bien nous aurons une politique indigène fait de libéralisme prévoyant. Elle consistera à donner à nos sujets « une administration franchement amicale, ins-
« pirée de leurs intérêts, respectant leurs traditions
« et leurs croyances, à améliorer dans la mesure du

solde métropolitaine sans compter les indemnités ; d'autre part ils ont droit à l'avancement automatique par classes.

« possible leur condition matérielle, à les associer « aux heureux effets des progrès que nous réaliserons (1) ». Ils nous faut amener l'indigène à réclamer lui même notre concours, gagner sa confiance. Il nous faut rétablir les vieilles industries locales, encourager l'activité économique sous toutes ses formes, aider au développement moral de nos sujets, non pas en leur imposant nos formules, mais en respectant leur traditions, leurs désirs. C'est surtout par la restriction de certaines dépenses somptuaires, l'augmentation de la fortune publique, des facultés de production et d'achat que nous rétablirons l'équilibre menacé du budget général. Ce faisant nous justifierons notre présence en Indo-Chine.

Il est grand temps que nous y pratiquions une politique aussi rémunératrice que celle suivie jusqu'ici, mais plus généreuse, plus largement humaine.

1. Discours du Gouverneur général au Conseil de gouvernement en 1909.

---

Vu : le Président de la thèse,
LESEUR

Vu le Doyen :
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
LIARD

## ADDENDUM

Après une année d'études, de pourparlers et d'enquêtes au cours desquelles les représentants des populations indigènes ont été dûment consultés, le Gouverneur général de l'Indo-Chine vient, sous réserve de l'approbation ministérielle, de fixer les conditions du régime de la fabrication de l'alcool destiné à entrer en vigueur au Tonkin et dans le Nord-Annam, le 12 avril 1913 date à laquelle expirait le régime actuel. Il ressort des consultations provoquées dans les milieux indigènes que les plaintes auxquelles donna lieu le régime de 1902 visaient surtout le monopole de vente confié jusqu'au 1er janvier 1911 à M. Debeaux. L'administration locale d'autre part avait déjà supprimé la responsabilité collective des villages, et l'obligation pour le consommateur d'acheter les récipients officiels ; ces tempéraments dont nous avons reconnu le bien-fondé eurent pour effet immédiat d'élever à 52.000 hectolitres pour le Tonkin et le Nord-Annam la vente antérieurement limitée à 35.000 hectolitres. M. Sarraut a accentué le libéralisme des mesures prises par son prédécesseur en ce qui concerne

la répression de la contrebande, il a conservé un système dont personne n'a cherché à contester l'utilité et la productivité ; il a d'autre part voulu supprimer toutes les vexations pouvant donner lieu à des plaintes ; celles inhérentes au monopole de vente sont tombées depuis le 1er janvier 1911, date d'expiration du contrat Debeaux. Le Gouverneur général a donc cherché à réduire la contrebande, seul inconvénient subsistant, en diminuant le profit escompté en abaissant le prix de vente ; celui-ci actuellement fixé à 0 $ 29 pour l'acool à 40° passe à 0 $ 24 pour cet alcool et descend à 0 $ 19 pour celui à 35° qui devient la qualité courante.

Les deux termes essentiels de la réforme de M. Sarraut sont donc : diminution du prix de vente ; abaissement du degré de l'acool :

# BIBLIOGRAPHIE

## A. — Ouvrages généraux


SUBARET. — Hoang. Viet. Luat. Le (Code annamite), 1865.

BAFFELOEUF. — Les impôts en Annam, 1910.

BLOCK. — Dictionnaire de l'administration française.

CAUWÈS. — Economie politique, 3e édition 1893.

CULTRU. — Histoire de la Cochinchine française, 1909.

DARDENNE. — Les emprunts publics et le régime de décentralisation financière dans les colonies françaises pays de protectorat, 1908.

DEMORGNY. — Les principales réformes financières en Indo-Chine de 1897 à 1899 (1900).

DUBOIS. — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs.

DISLÈRE. — Notes sur l'organisation des colonies, 1888.

FRANÇOIS. — Le budget local des colonies, 1908.

GIRAULT. — Principes de colonisation et de législation coloniales.

H. GUERMEUR. — Le régime fiscal de l'Indo-Chine.

GUY. — Les colonies françaises, la mise en valeur de notre domaine colonial, 1900.

HARMAND. — L'Indo-Chine française. Politique et administration, 1887.

JEZE. — Traité de la science des finances.

JEAN-HESS. — L'affaire Inkanthor, 1900.

DE LANESSAN. — La colonisation française en Indo-Chine, 1895.

— Principes de colonisation, 1897.

Leroy-Baulieu. — De la colonisation chez les peuples modernes.

Long. — Contentieux des régies indo-chinoises. Perquisitions. Procès verbaux. Répression.

Luro — Cours d'administration annamite, autographié, 1875.

— Le pays d'Annam, 1878.

Petit. — Organisation des colonies françaises et pays de protectorat.

Philastre. — Etude sur le droit annamite et chinois.

— Le Code annamite, 1876.

Salaün. — L'Indo-Chine. 1903.

Sombsthay. — Cours de législation et d'administration annamites.

## Rapports et périodiques. Répertoires

Recueil général permanent des actes relatifs à l'organisation et à la réglementation de l'Indo-Chine. Hanoï Schneider, 1904, 3 vol. gr. in-8°.

Régime des contributions et taxes en Indo-Chine, 1907.

Recueil annoté des décrets et arrêtés concernant l'administration des contributions indirectes, 1886.

Ganter. — Recueil des lois, décrets, arrêtés, décisions et circulaires en vigueur en Annam et au Tonkin depuis le 7 juin 1883 jusqu'au 5 juin 1890.

— Recueil de la législation en vigueur en Annam et au Tonkin depuis l'origine du protectorat jusqu'au 1er mai 1895.

Recueil de la législation et réglementation de la Cochinchine au 1er janvier 1880.

Garros. — Les usages de Cochinchine.

MICHEL. — Répertoire des lois et ordonnances. Décrets rendus applicables aux possessions de l'Indo-Chine depuis l'occupation de la Cochinchine jusqu'au 1er janvier 1902.

Rapports annuels de Lanessan, Doumer-Beau situations générale de l'Indo-Chine.

Rapports sur l'État de la liquidation financière de l'Annam et du Tonkin (en exécution de l'art. 5 de la loi du 10 février 1896).

Bulletin du Comité de l'Asie française.

Bulletin de l'Office colonial.

La Quinzaine coloniale.

La Dépêche coloniale.

Le Temps, les Débats, articles de R. de Caix, 1908-1909. Cf. page 198, note 2.

## Documents parlementaires

Chambre des députés. Session ordinaire, 1908. Rapports Messimy, 1909, n° 2027.

Session, 1909. Rapports Messimy, 1910, n° 2962.

Rapports Violette. Metin.

Sénat, 1910. Rapports Gervais.

Procès-verbaux du Conseil colonial de la Cochinchine et du Conseil supérieur de l'Indo-Chine. Journeaux et bulletins officiels des divers pays de l'Union indo-chinoise.

Rapports et correspondances diverses consignés dans les Archives du ministère que les services compétents ont bien voulu, sur notre demande, nous laisser consulter.

# TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION. . . . . 5

PREMIÈRE PARTIE

**Examen synthétique de l'organisation fiscale et budgétaire de l'Indo-Chine avant le décret du 31 juillet 1898** . . . . . 11

CHAPITRE PREMIER. — Organisation fiscale de l'Indo-Chine avant 1898 . . . . . 12

*Section A.* — Régime indigène . . . . . 12

*Section B.* — Régime français . . . . . 18

CHAPITRE II. — Organisation budgétaire avant le décret du 31 juillet 1898. . . . . 32

CHAPITRE III. — Étude des mesures successives destinées à organiser le crédit de l'industrie . . 40

CHAPITRE IV. — Analyse du décret du 31 juillet 1898, organisant le budget général de l'Indo-Chine. 54

DEUXIÈME PARTIE

**L'alcool**

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES. . . . . 57

CHAPITRE PREMIER. — Régime antérieur à 1893 . . . 61

*Section A.* — Cochinchine et Cambodge . . . 61

*Section B.* — Tonkin et Annam. . . . . 66

Chapitre II. — Régime de l'alcool indigène de 1893 à 1898 . . . . . 68
*Section A.* — Cochinchine et Cambodge . . . 68
*Section B.* — Tonkin et Annam. . . . . 72
Chapitre III. — Régime de l'alcool en 1898 . . . . 75
*Section A.* — Cochinchine et Cambodge . . . 75
*Section B.* — Annam-Tonkin . . . . . 78
Chapitre IV. — Régime des alcools en 1902 . . . . 79
*Section A.* — Arrêté du 20 décembre 1902 (fabrication) . . . . . 81
*Section B.* — Arrêté du 22 décembre 1902 (vente). 82
*Section C.* — Les arrêtés de 1902 dans le centre et Sud-Annam en Cochinchine et au Cambodge . . . . . 97

## TROISIÈME PARTIE

### Le sel

Considérations générales . . . . . 107
Chapitre Premier. — Régime antérieur à 1899 . . . 113
Annam-Tonkin . . . . . 113
Cochinchine-Cambodge . . . . . 115
Chapitre II. — Le réflexe du sel de 1899 à 1911 . . 118
Chapitre III. — Le régime du sel depuis le 1er janvier 1911 . . . . . 129

## QUATRIÈME PARTIE

### L'opium

Considérations générales . . . . . 131
*Section A.* — Développement historique du régime de l'opium en Indo-Chine . . . . 138
Chapitre Premier. — Régime de l'opium avant 1899 . 138

Chapitre II. — L'arrêté du 7 février 1899 . . . . . 154
Chapitre III. — La question de l'opium en Chine . . 163
Chapitre IV. — La question de l'opium en Indo-Chine. 170
Chapitre V. — La Commission internationale de l'opium, et la Conférence internationale de La Haye . . . . . 176

## CINQUIÈME PARTIE

**Conséquences, financières politiques, économiques de l'institution des monopoles. Leurs caractères spécifiques. Taxes de remplacement. Modifications de taxes déjà existantes ; taxes de remplacement** . . . . . 183

Chapitre Premier. — Conséquences financières . . . 184
Chapitre II. — Conséquences politiques . . . . . 191
Chapitre III. — Conséquences économiques . . . . 194
Chapitre IV. — Analyse des caractères spécifiques des monopoles indo-chinois . . . . . 204
Chapitre V. — Le monopole de l'alcool à l'étranger . 209
Chapitre VI. — Les taxes de remplacement . . . . 222
A. — Modifications de taxes déjà existantes . 228
B. — Taxes nouvelles . . . . . 236
Conclusions . . . . . 239
Addendum . . . . . 245
Bibliographie . . . . . 247